

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

***“Proyectos de inversión "Levantamiento de Información Estadística de Calidad, Cobertura Oportunidad", "Fortalecimiento y modernización de las TICS que respondan a las necesidades de la Entidad a Nivel Nacional" y "Desarrollo Censo Económico Nacional", con corte a 30 de junio de 2021”***

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE**

**Vigencias 2018 a 30 de junio de 2021**

**CGR-CDGPIF No 24  
Diciembre de 2021**

***“Proyectos de inversión "Levantamiento de Información Estadística de Calidad, Cobertura Oportunidad", "Fortalecimiento y modernización de las TICS que respondan a las necesidades de la Entidad a Nivel Nacional" y "Desarrollo Censo Económico Nacional", con corte a 30 de junio de 2021”***

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General de la República	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Andrey Geovanny Rodríguez León
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor	Javier Alex Hurtado Malagón
Equipo de Auditores:	
Líder de Auditoría	Sory Ruedas Zapardiel
Integrantes del Equipo Auditor	Elizabeth Cruz Artunduaga Silvia Juliana Álvarez Abril Doris Elizabeth Perilla Díaz María José Ochoa Julián Andrés Medina Bravo Joaquín Leal Abril Josué Alirio Márquez Cesar Augusto Sánchez Marulanda

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE

#### TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>4</b>
1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	5
1.2 LIMITACIONES DEL PROCESO .....	5
1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	5
1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	6
1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....	7
1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS .....	7
1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	7
1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO .....	8
<b>2. FUENTES DE CRITERIOS .....</b>	<b>9</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>13</b>
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA .....	13
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 .....	13
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 .....	14
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 .....	27
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 .....	41
3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5 .....	41
3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6 .....	42
3.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7 .....	42

88111

Bogotá, D.C

Doctor

**JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO**

Director

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE-

[jdoviedoa@dane.gov.co](mailto:jdoviedoa@dane.gov.co)

Ciudad

Respetado doctor Oviedo:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica Nro.022 de 2018, la Contraloría General de la República –CGR- realizó auditoría de cumplimiento al Departamento Nacional de Estadística – DANE-, con el fin de evaluar la gestión fiscal que adelantó en la ejecución de los proyectos de inversión "*Levantamiento de Información Estadística de Calidad, Cobertura Oportunidad*", "*Fortalecimiento y modernización de las TICS que respondan a las necesidades de la Entidad a Nivel Nacional*" y "*Desarrollo Censo Económico Nacional*", con corte a 30 de junio de 2021.

Es responsabilidad del DANE, 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 gestión fiscal en la ejecución de los proyectos de inversión "*Levantamiento de Información Estadística de Calidad, Cobertura Oportunidad*", "*Fortalecimiento y modernización de las TICS que respondan a las necesidades de la Entidad a Nivel Nacional*" y "*Desarrollo Censo Económico Nacional*", con corte a 30 de junio de 2021, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó al documento denominado "*Principios fundamentales de auditoría*" y a las directrices impartidas en la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica Nro. 022 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a los proyectos de inversión i) "*Levantamiento de Información Estadística de Calidad, Cobertura Oportunidad*", ii) "*Fortalecimiento y modernización de las TICS que respondan a las necesidades de la Entidad a Nivel Nacional*" y iii) "*Desarrollo Censo Económico Nacional*", con corte a 30 de junio de 2021.

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado de Control de Auditorías – SICA- establecido 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 por los medios virtuales con los que cuenta el DANE como entidad ejecutora y los propios de la CGR. El período auditado abarcó el período comprendido entre 2018 y junio 30 del 2021.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al DANE 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

### Objetivo General

Realizar Auditoría de Cumplimiento al Departamento Nacional de Estadística DANE con el fin de evaluar la gestión fiscal que adelantó en la ejecución de los proyectos de inversión "*Levantamiento de Información Estadística de Calidad, Cobertura Oportunidad*", "*Fortalecimiento y modernización de las TICS que respondan a las necesidades de la Entidad a Nivel Nacional*" y "*Desarrollo Censo Económico Nacional*", con corte a 30 de junio de 2021.

## 1.2 LIMITACIONES DEL PROCESO

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

## 1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La presente auditoría comprendió la evaluación de la administración de los recursos asignados a los tres proyectos de inversión de acuerdo con los objetivos, productos y actividades contempladas en las fichas de Estadística Básica de Inversión – EBI y los cronogramas propuestos a 30 de junio de 2021.

La auditoría se desarrolló a través de una muestra de 90 contratos ejecutados en los proyectos de inversión evaluados, según los siguientes criterios de estratificación para la selección de la muestra así:

- Objeto contractual y articulación con el proyecto de inversión al cual se carga.
- Objetos contractuales similares.
- Número de contratos por modalidad de contratación.
- Cantidad de recursos comprometidos por modalidad de contratación.
- Contratos en ejecución, terminados, liquidados.
- Contratos con proceso de Incumplimiento
- Contratos relacionados con los Productos y Actividades Fichas EBI que están articulados con los objetivos del proyecto, aunado a la cuantía de la contratación para su desarrollo

**Tabla No. 1**  
**Consolidado del Tamaño de la muestra de contratos a evaluar**

PROYECTO	Q	\$	%%\$
Levantamiento de la Información Estadística	30	4.504.465.432	44%
Censo Económico	30	8.122.688.148	25%
Fortalecimiento de las TICS	30	5.726.657.627	31%
TOTAL	90	18.353.811.207	6%

En desarrollo del proceso auditor se determinaron los siguientes riesgos, con base en los cuales se focalizó la evaluación:

- Pago de bienes y servicios contratados que no cumplan las especificaciones técnicas definidas, ni satisfagan la necesidad que dio origen a la contratación en detrimento de los recursos destinados a la contratación imputada a los proyectos.
- Pérdida de recursos con cargo a los Proyectos de Inversión por bienes, asignados a contratistas y funcionarios, no reintegrados al almacén, con falta de investigaciones administrativas y reclamaciones ante las compañías aseguradoras.
- Que no se cumplan las metas físicas, financieras y de gestión establecidas en las fichas EBI de los proyectos.
- Que no se programe, modifique o ejecute oportunamente el presupuesto y la planeación de los proyectos de Inversión, impactando los términos, productos a entregar y cumplimiento de objetivos definidos para los proyectos.

El enfoque de auditoría fue combinado, es decir, se adelantaron pruebas de controles y de detalle en todos los procesos para comprobar si los controles son efectivos, teniendo en cuenta los criterios de auditoría definidos.

Así mismo, los resultados fueron cruzados con la materialidad cualitativa definida, de tal manera que se emite la opinión sobre el cumplimiento de acuerdo con los riesgos identificados, a partir de la verificación de los procesos de adquisición de bienes y/o servicios, compromisos, obligaciones y pagos con respecto a los contratos cargados a las diferentes actividades, y productos de los proyectos de inversión, inmersos en las fichas EBI.

En lo que concierne a la gestión contractual y presupuestal de los recursos, se verificó el cumplimiento normativo en las diferentes etapas de los acuerdos de voluntades suscritos por la entidad y cargados a las diferentes actividades y productos de los proyectos de inversión, inmersos en las fichas EBI, con los recursos apropiados y ejecutados en las vigencias 2018 a 30 de junio de 2021.

#### **1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO**

Teniendo en cuenta que el Plan de Mejoramiento resultado de auditorías anteriores no cuenta con acciones de mejora relacionadas con los proyectos de inversión evaluados, no fue objeto de verificación en la presente auditoría.



## 1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

El concepto de control fiscal interno arrojó una calificación de 1.007, que lo ubica como **EFICIENTE**, dado que los bienes y/o servicios contratados cumplieron con las especificaciones técnicas definidas, para satisfacer la necesidad que dio origen a la contratación, no se presentó pérdida de recursos por bienes, asignados a contratistas y funcionarios de acuerdo con la información aportada por la entidad.

Igualmente, se cumplió con las metas financieras y de gestión establecidas en las fichas EBI de los proyectos de acuerdo con el reporte de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI, como también la programación y ejecución del presupuesto de acuerdo con la apropiación vigente asignada a cada uno de los mismos, conforme a los objetivos productos y actividades, situación que no permitió la materialización de los riesgos en los diferentes procesos evaluados; sin embargo, se presentan deficiencias en la articulación del proceso contractual con el presupuestal y en la constitución y ejecución de reservas presupuestales.

## 1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento al DANE, vigencia 2018 a 30 de junio de 2021, se recibieron dos denuncias identificadas con radicado No. 2021ER0105007 del 12 de agosto de 2021 y Nro. 2021ER0109419 del 20 de agosto de 2021, que aluden a presuntas irregularidades acaecidas por cuenta de las condiciones laborales en el área financiera del DANE.

Teniendo en cuenta que la competencia de la CGR es de resorte fiscal y que el tema de las denuncias se enfocaba en las condiciones laborales de la entidad y aspectos de un presunto acoso laboral, se procedió a dar traslado de estas, a través de oficio nro. 2021EE0181559 del 12 de agosto de 2021, a la Secretaría General del DANE para que desde el espectro de su competencia las atendiera.

## 1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

### SIN RESERVAS

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se considera que la gestión fiscal que adelantó el DANE en la ejecución de los proyectos de inversión "*Levantamiento de Información Estadística de Calidad, Cobertura Oportunidad*", "*Fortalecimiento y modernización de las TICS que respondan a las necesidades de la Entidad a Nivel Nacional*" y "*Desarrollo Censo Económico Nacional*", resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados: en la estructuración de las necesidades para contratar, la fase precontractual, contractual y poscontractual, la selección de contratistas ajustada a los medios de contratación establecidos por el ordenamiento jurídico para la adquisición de bienes y/o servicios, cumplimiento de la normativa aplicable a la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión de acuerdo con lo dispuesto por el Departamento Nacional de Planeación DNP, así como el seguimiento a los mismos, de acuerdo con los recursos apropiados para su ejecución.

## 1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó tres (3) hallazgos, que guardan relación con deficiencias en la articulación del proceso contractual con el presupuestal y en la constitución y ejecución del rezago presupuestal de los proyectos.

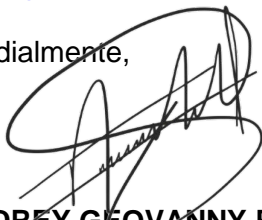
**Tabla No. 2**  
**Relación de Hallazgos**

No.	Título	Irregularidad Detectada
1	<b>Principio de Planeación y Ejecución Contractual (A)</b>	EL DANE suscribió un contrato con vocación a no poderse ejecutar completamente en el término que faltaba para culminar la vigencia 2020, desatendiendo principios como el de planeación y anualidad presupuestal.
2	<b>Ejecución rezago presupuestal 2018 – 2019 (A)</b>	Reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2018 y 2019, que fenecieron sin ejecución de acuerdo con las solicitudes elevadas por supervisores y dependencias del DANE.
3	<b>Ejecución presupuestal – constitución de reservas (A)</b>	Deficiencias en la constitución de reservas presupuestales, solicitudes del programa anual mensualizado de caja PAC y ejecución de contratos, de acuerdo con los términos pactados.

### 1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

El DANE deberá elaborar, un plan de mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI-, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: [sportesireci@contraloria.gov.co](mailto:sportesireci@contraloria.gov.co), [claudial.vargas@contraloria.gov.co](mailto:claudial.vargas@contraloria.gov.co) y [jose.aponte@contraloria.gov.co](mailto:jose.aponte@contraloria.gov.co)

Cordialmente,



**ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN**  
Contralor Delegado para la Gestión Pública  
e Instituciones Financieras

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial, acta 43 de diciembre 2 de 2021

Revisó: María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: Javier Alex Hurtado Malagón, Coordinador de Gestión-Supervisor Auditoría

Elaboró: Equipo de trabajo

Sory Ruedas Zapardiel -Líder auditoría 

Elizabeth Cruz Artunduaga

Silvia Juliana Álvarez Abril

Doris Elizabeth Perilla Díaz

María José Ochoa

Julián Andrés Medina Bravo

Joaquín Leal Abril

Josué Alirio Márquez

Cesar Augusto Sánchez Marulanda



## 2. FUENTES DE CRITERIOS

### Tabla No. 3 Fuentes de criterios normativos

#### LEYES Y DECRETOS

---

Constitución Política de Colombia [Const.]. Art. 209. 7 de julio de 1991.

---

Ley 79 de 1993. Por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional. 20 de octubre de 1993. D.O. 41083.

---

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre de 1993. D.O. 41094.

---

Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 12. 29 de noviembre de 1993. D.O. 41.120.

---

Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Art. 8 y 10. 9 de julio de 2003. D.O. 45.243.

---

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. Arts. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 y 11. 16 de enero de 2007. D.O. 46691.

---

Ley 1266 de 2008. Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones. Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9. 31 de diciembre de 2008. D.O. 47.219.

---

Ley 1413 de 2010. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. Arts. 4, 5 y 6. 11 de noviembre de 2010. D.O. 47.890.

---

Ley 1429 de 2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. Arts. 53, 54, 55, 56, 57 y 58. 29 de diciembre de 2010. D.O. 47.937.

---

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. Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 10, 82 y 83. 12 de julio de 2011. D.O. 48128.

---

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Art. 5. 6 de marzo de 2014. D.O. 49.084.

---

Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Arts. 14, 20, 21 y 22. 30 de junio de 2015. D.O. 49.559.

---

Ley 1940 de 2018. Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019. 26 de noviembre de 2018. D.O. 50.789.

---

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". 25 de mayo de 2019. Art. 155. D.O. 50964.

---

Ley 2008 de 2019. Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020. 27 de diciembre de 2019. D.O. 51.179.

---

Ley 2063 de 2020. Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021. 28 de noviembre de 2020. D.O. 51.512.

---

---

Decreto 2666 de 1953. Por el cual se crea el Departamento Administrativo de Estadística Nacional. 14 de octubre de 1953. D.O. 28.328.

---

Decreto [Ley] 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. Art. 12, 14, 23, 71, 72, 73, 89. 15 de enero de 1996. D.O. 42.692

---

Decreto 262 de 2004. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y se dictan otras disposiciones. 28 de enero de 2004. D.O. 45.446.

---

Decreto 3286 de 2004. Por el cual se crea el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública. 8 de octubre de 2004. D.O. 45.695.

---

Decreto 3851 de 2006. Por el cual se organiza un sistema de aseguramiento de la calidad, almacenamiento y consulta de la información básica colombiana y se dictan otras disposiciones. 2 de noviembre de 2006. D.O. 46.440.

---

Decreto 2844 de 2010. Por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo. Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32. 5 de agosto de 2010. D.O. 47.792.

---

Decreto 1068 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Art. 2.8.1.7.3.3. 26 de mayo de 2015. D.O. 49.523.

---

Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional". Título I Contratación Estatal. Arts. 2.1.1.2 al 2.2.1.2.6.3.5. 26 de mayo de 2015. D.O. 49.523.

---

Decreto 1170 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector Administrativo de Información Estadística. 28 de mayo de 2015. D.O. 49.252.

---

Decreto 1499 de 2017. Por medio del cual se modifica el Decreto número 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. 11 de septiembre de 2017. D.O. 50.353.

---

Decreto 1008 de 2018. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 14 de junio de 2018. Art. 1. D.O. 50.624.

---

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. 22 de noviembre de 2019. Arts. 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 30 y 153. D.O. 51.145

---

Decreto 2404 de 2019. Por el cual se reglamenta el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística. 27 de diciembre de 2019. Arts. 2.2.3.1.6, 2.2.3.2.7, 2.2.3.2.8 y 2.2.3.4.2. D.O. 51179.

---

Decreto 2411 de 2019. Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos. Art. 28, 31, 34, 35 y 57. 30 de diciembre de 2019. D.O. 51.182.

---

Decreto 148 de 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. 4 de febrero de 2020. Art. 2.2.2.2.26. D.O. 51.217.

---

Decreto 1805 de 2020 Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos. 31 de diciembre de 2020. D.O. 51.544.

---

Decreto 399 de 2021. Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.3.2. y 2.2.1.2.3.1.14., y se adicionan unos párrafos transitorios a los artículos 2.2.1.1.1.5.2., 2.2.1.1.1.5.6. y 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto número 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. 13 de abril de 2021. D.O. 51.644.

---

## RESOLUCIONES Y CIRCULARES

---

---

Resolución 1304 de 2014. Por la cual se adopta el Manual de Contratación y de Supervisión del DANE y FONDANE. 27 de junio de 2014.

---

Resolución 533 de 2015. [Contaduría General de la Nación]. Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones. Art. 1 y 3. 8 de octubre de 2015.

---

Resolución 620 de 2015. [Contaduría General de la Nación]. Por la cual se incorpora el Catálogo General de Cuentas al Marco normativo para entidades de gobierno. Art. 1. 26 de noviembre de 2015.

---

Resolución 1319 de 2018. [Departamento Administrativo Nacional de Estadística] Por la cual se adopta la nueva versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, se actualizan las instancias del mismo y se derogan las Resoluciones números 2559 de 2013 y 2643 de 2016. 16 de mayo de 2018.

---

Resolución 0560 de 2020. [Departamento Administrativo Nacional de Estadística] Por la cual se adoptan los Lineamientos para el proceso estadístico en el Sistema Estadístico Nacional Versión 2. 14 de mayo de 2020.

---

Resolución 1118 de 2020. [Departamento Administrativo Nacional de Estadística] Por la cual se expide la Norma Técnica de Calidad del Proceso Estadístico. Requisitos de calidad para la generación de estadísticas NTC PC 1000:2020. 13 de octubre de 2020.

---

Circular Externa Única [Colombia Compra Eficiente]. Colombia Compra Eficiente, compiló y actualizó el contenido de las 25 circulares anteriores en un solo cuerpo normativo, para que los destinatarios de la normativa cuenten con la información relevante simplificada. 16 de abril de 2019

---

Circular Externa No. 1 [Colombia Compra Eficiente]. Obligatoriedad del uso del SECOP II en el 2020. 22 de agosto de 2019

---

Circular Externa No. 2 [Colombia Compra Eficiente]. Publicación de los procesos de contratación bajo la modalidad de concurso de méritos establecido en el artículo 2.2,1.2.1.3.2. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 399 de 2021, a través del sistema electrónico de Contratación Pública -SECOP 1. 8 de junio de 2021

---

### **JURISPRUDENCIA DE LAS ALTAS CORTES**

---

Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. Principio de Planeación Expediente RE- 342. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. 22 de octubre de 2020.

---

### **MANUALES, GUIAS, PROCEDIMIENTOS, CONCEPTOS Y CATÁLOGOS**

---

Manual de para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de Contratación [Colombia Compra Eficiente]. 23 de diciembre de 2013.

---

Manual de Clasificación de la Inversión Pública versión 4. [Departamento Nacional de Planeación]. 11 de noviembre de 2016.

---

Manual de Clasificación de la Inversión Pública versión 5. [Departamento Nacional de Planeación]. 5 de mayo de 2018.

---

Manual de Gobierno Digital. [Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones]. Versión 6. diciembre de 2018.

---

Manual de la modalidad de Selección Mínima Cuantía [Colombia Compra Eficiente]. 26 de diciembre de 2019.

---

Manual de Políticas Contables General DANE – FONDANE. [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. Código GFI-010-MAN-001, Versión 6. Art. 4.7.1.1, 4.7.1.2 y 4.7.1.3. 27 de mayo de 2020.

---

Manual de Contratación DANE – FONDANE. [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. Código GCO-030-MAN-001, Versión 4. 4 de junio de 2020.

---

Manual del Sistema de Gestión de Calidad del DANE. [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. Código SIO-020- MAN-001, Versión 13. 9 de septiembre de 2020.

---

---

Guía para la elaboración de Estudios de Sector [Colombia Compra Eficiente]. 27 de diciembre de 2013.

---

Guía para la liquidación contratos estatales [Colombia Compra Eficiente]. 22 de marzo de 2016.

---

Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales [Colombia Compra Eficiente]. 20 de octubre de 2017.

---

Guía de buenas prácticas en la adquisición de Software y Servicios Asociados [Colombia Compra Eficiente]. 21 de julio de 2020.

---

Guía Documentos tipo [Colombia Compra Eficiente]. 6 de marzo de 2020.

---

Procedimiento Programación y Seguimiento del Presupuesto [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. Código DES-40-PDT-001, Versión 5. 9 de septiembre de 2020.

---

Procedimiento Precontractual, Contratación Directa, Contratos Interadministrativos, Convenios de Cooperación y/o Asociación. [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. Código GCO-40-PDT-0140, Versión 1. 24 de septiembre de 2020.

---

Catálogo General de Cuentas. [Contaduría General de la Nación]. Capítulo 2. Versión 2015.1. 26 de noviembre de 2015.

---

Conceptos Jurídicos Presupuestales [Ministerios de Hacienda y Crédito Público] Vigencia futura, reserva presupuestal y cuentas por pagar. Ref. 1-2008-072878. 1 de mayo de 2011.

---

Lineamientos para el Proceso Estadístico en el Sistema Estadístico Nacional. [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. Versión 2. 1 enero de 2020.

---

Cláusulas Contractuales [Contratos de la Muestra Auditoría de Cumplimiento DANE]. Auditoría de Cumplimiento DANE 2021.

---

Plan Estratégico Institucional [Departamento Administrativo Nacional de Estadística] vigencia 2019 – 2022.

---

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado general de la auditoría se pudo verificar que la gestión fiscal de los recursos ejecutados a través de los proyectos de inversión "*levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad*", "*fortalecimiento y modernización de los tics que responda a las necesidades de la entidad a nivel nacional*" y "*desarrollo censo económico nacional*" se ajusta a los diferentes criterios aplicados, en la satisfacción de necesidades contratadas de acuerdo con los recursos apropiados, la selección de contratistas de acuerdo con el ordenamiento jurídico para la adquisición de bienes y/o servicios con cargo a los presupuestos 2018 al 30 de junio de 2021, cumplimiento de la normativa aplicable a la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión, actividades y productos establecidos en las fichas EBI, monitoreo y reporte de información en la herramienta SPI que contribuyen al cumplimiento de los objetivos establecidos para cada uno de los proyectos.

Es pertinente señalar que el presupuesto del DANE para la vigencia 2020, se vio afectado por los bloqueos presupuestales efectuados por el MHCP y la asignación de recursos requeridos para el proyecto "*desarrollo del censo económico nacional*". Así mismo, por los efectos adversos acaecidos por la pandemia COVID-19, que incidió en la reprogramación de actividades y ejecución de recursos.

No obstante, se presentaron deficiencias en la articulación del proceso contractual con el presupuestal y en la constitución y ejecución del rezago presupuestal de los proyectos.

#### 3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

1. Emitir concepto respecto a la gestión fiscal adelantada por el DANE en ejecución de los proyectos de inversión objeto de la actuación con corte a 30 de junio de 2021.

Para la verificación de este objetivo en los proyectos de inversión objeto de auditoría se efectuó la revisión a los avances físicos financieros y de Gestión de cada uno de los proyectos de Inversión de acuerdo con los productos y actividades contempladas en las fichas EBI, recursos asignados, cronograma establecido, seguimiento y supervisión ejercido por el DANE para el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada uno de los proyectos.

Como resultado, de dicha evaluación, se evidenció que el proyecto "*desarrollo del censo económico*", de acuerdo con el cronograma establecido, se han desarrollado las fases de especificaciones de necesidades, diseño y parte de la fase de construcción, de las ocho establecidas en la formulación del proyecto, dicha situación debido a la falta de asignación de recursos solicitados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP, bloqueos presupuestales y el COVID – 19, aunado a la pérdida de apropiación en las vigencias 2019 y 2020 por \$ 273.823.949 y \$ 936.648.317 respectivamente.

En lo que concierne al proyecto de "*levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad*" como resultado de los productos establecidos en la ficha -EBI de las 16 bases de datos para los diferentes sectores económicos que contribuye a generar información estadística para el seguimiento, formulación y evaluación de políticas públicas, se evidenció que las bases de datos de la temática agropecuaria se desarrollaron las actividades sobre planeación logística, recolección de información, depuración de la información y generación de bases de datos según lo informado por la

entidad, para la realización de la encuesta nacional agropecuaria en el 2018 y la encuesta de sacrificio de ganado para 2018, 2019 y 2020.

De igual manera, se evidencia que la apropiación de recursos para el producto “*Bases de datos de la Temática de Gobierno*” por \$995.250.000, se ejecutaron a través del convenio interadministrativo 026 de 2020.

El proyecto de “*Fortalecimiento y Modernización de las Tics que Responda a las Necesidades de la Entidad*” de acuerdo con la verificación de los resúmenes ejecutivos de cada vigencia presentados por el DANE, los productos fueron logrados tal como lo establecen las fichas EBI. Cabe señalar, que el seguimiento y control al proyecto de inversión lo realiza la oficina de sistemas, analizando los avances y posibles atrasos, a través de la herramienta SPI.

Teniendo en cuenta que las actividades del proyecto son progresivas y que no se han asignado los recursos solicitados inicialmente por el DANE, la oficina de sistemas presentó justificación ante el DNP para ampliar el horizonte del proyecto por dos años más.

Así las cosas, con base en la evaluación a la ejecución de los proyectos de inversión, la gestión fiscal adelantada por el DANE se ajusta a los objetivos, productos, actividades y recursos contemplados en las fichas EBI

### 3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

2. Evaluar la ejecución contractual de los recursos de inversión objeto de la actuación.

El alcance de este objetivo se enfocó a la evaluación del cumplimiento del marco normativo en lo que refiere a las etapas precontractual, contractual y poscontractual de los acuerdos de voluntades suscritos por la Entidad y cargados a las diferentes actividades y productos de los proyectos de inversión, inmersos en las fichas EBI.

Con base en la muestra contractual (90 contratos), 30 contratos por cada proyecto, de la evaluación efectuada se evidenció que las necesidades generadas por el DANE se articularon con la consecución de los productos de las fichas EBI. Así mismo, que se atendieron los criterios normativos vigentes para agotar las etapas precontractuales, contractual y poscontractual de los acuerdos de voluntades suscritos con cargo a los recursos de los proyectos de inversión.

Sin embargo, para el proyecto de “*desarrollo del censo económico nacional*” se evidenciaron, deficiencias en la articulación de la planeación contractual con la presupuestal en la suscripción de la Orden de Compra No. 60581 de 2020, que presenta el siguiente hallazgo:

#### Hallazgo No. 1 Principio de Planeación y Ejecución Contractual (A)

EL DANE suscribió un contrato con vocación a no poderse ejecutar completamente en el término que faltaba para culminar la vigencia 2020, desatendiendo principios como el de planeación y anualidad presupuestal.

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<sup>3</sup> 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 (...) (...) economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo (...)”*

Así mismo, en su artículo 25, numeral 12 establece:

*“(…) DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio: (...)”*

*(...) 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda (...)”*

El Acuerdo Marco de Precios para la compra o Alquiler de Equipos Tecnológicos y Periféricos CCE-925-AMP-2019<sup>4</sup>, en su cláusula 3 dispone:

*“(…) **Cláusula 3 Alcance del objeto del Acuerdo Marco***

*Los Proveedores se obligan a entregar a las Entidades Compradoras en la operación secundaria Equipos Tecnológicos y Periféricos bajo la modalidad de compra-venta de ETP o Alquiler de ETP de acuerdo con lo señalado en las órdenes de compra, las especificaciones establecidas en los estudios y documentos previos, el pliego de condiciones, las Ofertas presentadas a Colombia Compra Eficiente en la licitación pública número CCENEG-018-1-2019 y el presente documento (...)”*

El “Anexo 2 – Condiciones Transversales<sup>5</sup>” del Acuerdo Marco de Precios para la compra o Alquiler de Equipos Tecnológicos y Periféricos CCE- 925-AMP-2019<sup>6</sup>, en el apartado de tiempos de entrega, en lo que respecta a la compraventa de ETP<sup>7</sup> determina cómo se debe realizar la entrega de los bienes dependiendo de la Zona<sup>8</sup> en la que se cotizó de la siguiente manera:

<sup>3</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

<sup>4</sup> Colombia Compra Eficiente: [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/minuta\\_cce\\_925-amp-2019\\_2.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/minuta_cce_925-amp-2019_2.pdf) (Recuperado el 08/10/2021).

<sup>5</sup> Colombia Compra Eficiente: <https://colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/tecnologia/compra-o-alquiler-de-equipos-tecnologicos-y> (Recuperado el 08/10/2021).

<sup>6</sup> Colombia Compra Eficiente: [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/minuta\\_cce\\_925-amp-2019\\_2.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/minuta_cce_925-amp-2019_2.pdf) (Recuperado el 08/10/2021).

<sup>7</sup> Acuerdo Marco de Precios CCE- 925-AMP-2019. ETP: Son los Equipos Tecnológicos y Periféricos como: (i) computadores de escritorio; (ii) computadores portátiles; (iii) estaciones de trabajo; (iv) tabletas; (v) impresoras térmicas; (vi) impresoras matriz de punto; (vii) impresoras MFP láser blanco y negro; (viii) impresoras láser color; (ix) impresora de inyección de tinta; (x) lectores de códigos de barras; (xi) escáneres; (xii) video proyectores; (xiii) monitores industriales, (xiv) tableros interactivos, (xv) accesorios adicionales, entre otros.

<sup>8</sup> Acuerdo Marco de Precios CCE- 925-AMP-2019. “(...) La entrega de los ETP adquiridos en compra-venta o la prestación del servicio de alquiler de ETP se realiza conforme a la codificación de la División Político-Administrativa de Colombia DIVIPOLA en cabeceras municipales, centros poblados y áreas no municipalizadas del DANE, tal como se muestra a continuación: • Zona 1: - Bogotá D.C (...)”. Colombia compra

“(…) **TIEMPOS DE ENTREGA**

A continuación, se definen los tiempos de entrega de los ETP de acuerdo con el lote y categoría de los ETP, los Proveedores y las Entidades Compradoras deben dar cumplimiento a los tiempos definidos y condiciones establecidas en el protocolo de entrega como se detalla en este documento.

**Compra Venta:**

Los tiempos de entrega se definan a continuación y aplican para todos ellos ETP de cada categoría del Acuerdo Marco, excepto a la categoría de formación y educación.

(…)

Cantidad de ETP	Zona 1
Rango 0: 1-50	40 días calendario
Rango 1: 51 – 500	45 días calendario
Rango 2: 501 – 3.000	<b>50 días calendario</b>
Rango 3: 3.001 – 10.000	55 días calendario
Rango 4: Más de 10.001	60 días calendario

(…)

(…)

La entrega de los ETP será en la ubicación descrita por la Entidad Compradora en la solicitud de cotización que incluye la distribución de los ETP cómo lo defina la Entidad, siempre y cuando se encuentre dentro de la zona con la que fue cotizado el ETP (…)

El documento “ESTUDIOS PREVIOS -SOFTWARE POR CATÁLOGO DE INSTRUMENTO DE AGREGACIÓN POR DEMANDA<sup>9</sup>”, suscrito por el -DANE, en su punto 2.5 estableció:

“(…) ”

**2.5. PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO**

El tiempo de ejecución son 50 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y máximo hasta el 31 de diciembre de 2020 que corresponde con estipulado en las condiciones transversales del Acuerdo Marco IAD -Compra de equipos tecnológicos y periféricos (número del proceso CCE- 925-AMP-2019, licitación pública número CCENEG018-1-2019), para el caso Zona 1 y Rango 1 (…)

El Honorable Consejo de Estado, en Sentencia del 19 de julio 2001<sup>10</sup>, estableció:

“(…) **PLIEGO DE CONDICIONES** - Es de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino en la de ejecución y en la fase final del contrato / **PLIEGO DE CONDICIONES** - La entidad licitante tiene a su cargo la claridad y precisión de los mismos

eficiente: <https://colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/tecnologia/compra-o-alquiler-de-equipos-tecnologicos-y> (Recuperado el 08/10/2021).

<sup>9</sup> Ver documento soporte: “03\_ep\_pc626u”

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Radicación No. 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037), 19 de julio de 2001, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.



*El pliego de condiciones está definido como el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcance del contrato. Es un documento que establece una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino también en la de ejecución y en la fase final del contrato. Si el proceso licitatorio resulta fundamental para la efectividad del principio de transparencia y del deber de selección objetiva del contratista, el pliego determina, desde el comienzo, las condiciones claras, expresas y concretas que revelan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas, a que se someterá el correspondiente contrato. Los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato; son la fuente de derechos y obligaciones de las partes y elemento fundamental para su interpretación e integración, pues contienen la voluntad de la administración a la que se someten los proponentes durante la licitación y el oferente favorecido durante el mismo lapso y, más allá, durante la vida del contrato. En cuanto a la elaboración del pliego, la Sala ha precisado que la entidad licitante tiene a cuenta suya la carga de claridad y precisión dispuesta, entre otras normas legales, en el artículo 24, numeral 5, literales b, c y e de la Ley 80 de 1993, ya referido, que garantiza la selección transparente y objetiva del contratista. Nota de Relatoría: Se cita la sentencia 12344 del 3 de mayo de 1999 (...)"*

El DANE suscribió la Orden de Compra No. 60581 del 3 de diciembre de 2020 con la persona jurídica identificada con el Nit. 830001338, con el objeto de obtener la: “Adquisición de equipos de cómputo - Computadores - que cumplan con los requerimientos técnicos definidos por la Entidad, para el desarrollo del censo económico, implementar mejoras y/o nuevos servicios de información al ciudadano, levantamiento y actualización de estadísticas en temas sociales a nivel nacional para la temática de mercado laboral, implementar mejoras con el sistemas de gestión al amparo del Acuerdo Marco -Compra de equipos tecnológicos y periféricos (número del proceso CCE- 925-AMP-2019, licitación pública número CCENEG018-1-2019)-, mediante la Tienda Virtual del Estado colombiano”, por \$1.583.730.540 (M/CTE), de los cuales, \$1.123.328.828 (M/CTE), fueron cargados al Proyecto de Inversión “Desarrollo del Censo Económico Nacional” y la diferencia a otros proyectos de inversión del DANE<sup>11</sup>.

En los soportes documentales allegados a la comisión Auditora, a través de la carpeta compartida OneDrive<sup>12</sup>, se logra evidenciar que, la celebración del negocio jurídico se circunscribió a lo que señala el Acuerdo Marco de Precios para la compra o Alquiler de Equipos Tecnológicos y Periféricos CCE-925-AMP-2019 del 22 de noviembre de 2019, celebrado entre Colombia Compra Eficiente y otros.

En este punto conviene indicar que conforme a lo establecido en el Artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, un acuerdo marco de precios es *un contrato celebrado entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, para la provisión a las Entidades Estatales de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes*, concebido con el fin de alivianar la carga que conlleva a las Entidades Públicas el adelantar procesos de contratación independientes para la adquisición de bienes o servicios, unificar criterios para obtener los mejores precios del mercado y resultados en términos de dinero, reducir los costos administrativos que acarrea cualquier actuación Estatal y así atender, entre otras cosas, a los principios de economía y transparencia que son piedra angular del ejercicio de la función pública.

Así las cosas, en el documento denominado “ESTUDIOS PREVIOS -SOFTWARE POR CATÁLOGO DE INSTRUMENTO DE AGREGACIÓN POR DEMANDA<sup>13</sup>”, suscrito en el mes de octubre de 2020, el DANE

<sup>11</sup> Ver documento soporte: “03\_ep\_pc626u”

<sup>12</sup>One Drive DANE 2021:

[https://congenrep-my.sharepoint.com/personal/jahurtado\\_contraloria\\_gov\\_co/\\_layouts/15/onedrive.aspx?e=5%3A9289ed03077e4e3bbc3f19dd9813ff67&at=9&CT=1626992878758&OR=OWA%2DNT&CID=e157fabcf%2D52a8%2D6e43%2Dd86c%2D6f9c2bdd1d2c&FolderCTID=0x0120002A7372FE1A951B42A42B6600DC722D0A&id=%2Fpersonal%2Fjahurtado%5Fcontraloria%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FDANE%202021%2FRespuestas%20DANE%2FRequerimiento%5FACDPI%2D003%2F11%2E%20Expedientes%5FContractuales](https://congenrep-my.sharepoint.com/personal/jahurtado_contraloria_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?e=5%3A9289ed03077e4e3bbc3f19dd9813ff67&at=9&CT=1626992878758&OR=OWA%2DNT&CID=e157fabcf%2D52a8%2D6e43%2Dd86c%2D6f9c2bdd1d2c&FolderCTID=0x0120002A7372FE1A951B42A42B6600DC722D0A&id=%2Fpersonal%2Fjahurtado%5Fcontraloria%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FDANE%202021%2FRespuestas%20DANE%2FRequerimiento%5FACDPI%2D003%2F11%2E%20Expedientes%5FContractuales) (Recuperado el 08/10/2021).

<sup>13</sup> Ver documento soporte: “03\_ep\_pc626u”

planteo la necesidad de *adquirir computadores nuevos para ejecutar múltiples tareas de procesamiento de la información en los diferentes servicios de la entidad, debido a que la mayoría de los equipos actualmente asignados carecen de las capacidades recomendadas para la ejecución de herramientas de ofimática colaborativa (Office 365) y por su incapacidad de realizar análisis y procesamiento de altos volúmenes de datos.*

Acto seguido, fundamentó el objeto de la contratación y las características técnicas de los bienes así:

“(…)

## 2. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR

### 2.1. OBJETO

*Adquisición de equipos de cómputo - Computadores - que cumplan con los requerimientos técnicos definidos por la Entidad, para el desarrollo del censo económico, implementar mejoras y/o nuevos servicios de información al ciudadano, levantamiento y actualización de estadísticas en temas sociales a nivel nacional para la temática de mercado laboral, implementar mejoras con el sistemas de gestión al amparo del Acuerdo Marco -Compra de equipos tecnológicos y periféricos (número del proceso CCE- 925-AMP-2019, licitación pública número CCENEG018-1-2019)-, mediante la Tienda Virtual del Estado colombiano.*

### 2.2 CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL BIEN

1.3. Subcategoría Compraventa de ETP - Tiny, Miny, Micro - Sistema operativo Windows								
Item	TIPO	CARACTERISTI CA 1	CARACTE RISTICA 2	CARAC TERIST ICA 3	CARACTERI STICA 5	CARACTERISTICA 6	CARACTERI STICA 7	Cantidad total
1	ETP	WIN 10 PRO 64 BITS	3900	AVANZ ADA	SSD	500 GB PCIe	16 GB	626
2	COMPONE NTE	Cambio de tamaño monitor a 21.45 pulgadas	NA	NA	NA	NA	NA	626
3	COMPONE NTE	Tarjeta de red InalÁmbrica PCIe 802.11 ac 2x2	NA	NA	NA	NA	NA	626

1) Se requiere que el procesador tenga como mínimo 6 cores y 12 hilos - 2) la tarjeta de red inalámbrica debe ser interna

(…)”

De igual manera, dispuso el sitio de entrega o de la prestación del servicio, que para el caso concreto es la ciudad de Bogotá, e indica el plazo de ejecución del contrato en los siguientes términos:

“(…)”

### 2.5. PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO

*El tiempo de ejecución son 50 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y máximo hasta el 31 de diciembre de 2020 que corresponde con estipulado en las condiciones transversales del Acuerdo Marco IAD -Compra de equipos tecnológicos y periféricos (número del proceso CCE- 925-AMP-2019, licitación pública número CCENEG018-1-2019), para el caso Zona 1 y Rango 1 (…)*”

Teniendo en cuenta lo anterior, para contar con un respaldo financiero de la posible suscripción de un acuerdo de voluntades, la entidad expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal -CDP No. 85620 del 4 de noviembre de 2020 por \$1.584.767.477,44<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Ver Documento Soporte: “*cdp\_85620\_pcs*”

Para la suscripción de la Orden de Compra No. 60581 de 2020 celebrada por el -DANE, dentro de lo conocido como operación secundaria, se realizó el “EVENTO DE COTIZACIÓN TIENDA VIRTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO No. 96651 DE 2020”<sup>15</sup>, dónde se evidenció la recomendación del Jefe de la Oficina de sistemas para adjudicar la orden de compra a la persona jurídica identificada con el Nit. 830001338 como consecuencia de lo siguiente:

“(…) **RESULTADO:**

- ✓ Una vez realizada la revisión a las propuestas presentadas por las empresas (...) (...), presentan un valor total de la oferta mayor al valor del presupuesto definido en el simulador que es de \$ 1.584.767.477, 44.
- ✓ Las ofertas presentadas por (...) (...) no presentan el valor de cotización, para la tarjeta inalámbrica y cambio de tamaño a monitor, ya que estos elementos son requeridos por la entidad y no encontramos anotación alguna que indique si estos elementos están incluidos en el precio del equipo o no los incluyeron, no serán tenidos en cuenta en la evaluación (...)
- ✓ (...) La oferta más económica es la presentada por (...) (...), ofrece 16 unidades adicionales para un total de 642 equipos y el valor unitario es de \$ 2.466.870.
- ✓ La oferta de (...) (...) cumple con los elementos requeridos dentro de los estudios previos.
- ✓ Teniendo en cuenta lo anterior se recomienda adjudicar el evento de cotización tienda virtual del estado colombiano No. 96651 de 2020 a (...) (...)”<sup>16</sup>

En consecuencia, el -DANE suscribió la Orden de Compra No. 60581 del 3 de diciembre de 2020, a la que se le emitió acta de inicio el 14 de diciembre de 2020<sup>17</sup>; conviene resaltar que, en el plazo de ejecución se indica que será de 50 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y máximo hasta el 31 de diciembre de 2020, en la cual como observación se consignó que la orden de compra iría con prórroga hasta el 29 de enero de 2021 como se evidencia a continuación:

“(…)”

<b>DANE</b> INFORMACIÓN PARA TODOS	
<b>ACTA DE INICIO</b>	
ORDEN DE COMPRA No. 60581	
SUSCRITO ENTRE (Marque con una X) EL DANE <input checked="" type="checkbox"/> O FONDANE <input type="checkbox"/> Y SUMIMAS S.A.S	
<b>Encargado del Control y Vigilancia:</b>	Sergio Alberto Mesa Osorio y Javier de Jesús Flórez Ceballos
<b>Plazo de ejecución:</b>	50 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y máximo hasta el 31 de diciembre de 2020
<b>Fecha de inicio:</b>	14/12/2020
<b>Fecha de terminación:</b>	31/12/2020
<b>Valor total:</b>	\$1.583.730.540,00
<b>Observaciones:</b>	La Orden de compra va con prórroga al 29/01/2021

Entre los suscritos, Sergio Alberto Mesa Osorio y Javier de Jesús Flórez Ceballos en su calidad de **Supervisores** del DANE, y encargado de ejercer el control y vigilancia sobre la Orden de compra No. 60581 y la otra parte, Juan Carlos Robledo Vélez, mayor de edad y vecino de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 78.249.787 de Sibola, obrando en calidad de Representante Legal de la Empresa SUMIMAS S.A.S. Nit.: 830001338, de conformidad al plazo de ejecución, hemos acordado dar inicio a la ejecución de la etapa contractual, teniendo en cuenta el objeto y las obligaciones contratadas por las partes.

Para constancia se firma el presente documento en la ciudad de Bogotá, D.C., a los 14 días del mes de diciembre de 2020.

**FIRMAS**

 Sergio Alberto Mesa Osorio Encargado de ejercer el control y vigilancia DANE	 Juan Carlos Robledo Vélez Representante Legal SUMIMAS S.A.S.
 Javier de Jesús Flórez Ceballos Encargado de ejercer el control y vigilancia DANE	

CODIGO QR: QR-001-001-001-001-001-001

“(…)”

<sup>15</sup> Ver documento soporte: “informetecnico\_96651-pcs\_v3”. sin fecha.

<sup>16</sup> Ídem

<sup>17</sup> Ver documento soporte “actadeinicio\_gte030pdt005f001v3\_sumimas\_pcs\_60581\_02”



De igual forma se resalta que el -DANE en el documento “*APROBACIÓN DE GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO*”<sup>18</sup> del 30 de diciembre de 2020, el Área de Gestión de Compras Públicas del -DANE, aprueba la garantía suscrita por el proveedor con una vigencia desde el 3 de diciembre de 2020 hasta el 3 de julio de 2021.

La Orden de Compra No. 60581 de 2020, condicionada a ejecutarse *50 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y máximo hasta el 31 de diciembre de 2020*, adicionado a que en el “*Anexo 2 – Condiciones Transversales*” del Acuerdo Marco CCE- 925-AMP-2019, se determinó cómo se debía realizar la entrega de los bienes dependiendo de la Zona de entrega, para este caso la Zona 1 con más de 500 ítems por entregar, dónde además se estipuló que según el número de ETP por entregar por parte del proveedor, se debería contar con días calendario para el recibo de los mismos por parte de la Entidad contratante, que inició el 14 de diciembre de 2021:

**“(…) TIEMPOS DE ENTREGA**

*A continuación, se definen los tiempos de entrega de los ETP de acuerdo con el lote y categoría de los ETP, los Proveedores y las Entidades Compradoras deben dar cumplimiento a los tiempos definidos y condiciones establecidas en el protocolo de entrega como se detalla en este documento.*

*Compra Venta:*

*Los tiempos de entrega se definan a continuación y aplican para todos ellos ETP de cada categoría del Acuerdo Marco, excepto a la categoría de formación y educación.*

<i>Cantidad de ETP</i>	<i>Zona 1</i>
<i>Rango 0: 1-50</i>	<i>40 días calendario</i>
<i>Rango 1: 51 – 500</i>	<i>45 días calendario</i>
<b><i>Rango 2: 501 – 3.000</i></b>	<b><i>50 días calendario</i></b>
<i>Rango 3: 3.001 – 10.000</i>	<i>55 días calendario</i>
<i>Rango 4: Más de 10.001</i>	<i>60 días calendario</i>

*La entrega de los ETP será en la ubicación descrita por la Entidad Compradora en la solicitud de cotización que incluye la distribución de los ETP cómo lo defina la Entidad, siempre y cuando se encuentre dentro de la zona con la que fue cotizado el ETP (…)* (Negrilla fuera de texto).

Luego entonces, con base en la fecha de elaboración de los estudios previos y la oportunidad que se debía dar a la celebración de la orden de compra, esta se podría ejecutar a 31 de diciembre del 2020, para cumplir con el término fijado en la misma.

Así las cosas, con el acta de inicio suscrita el 14 de diciembre de 2020 resultaba evidente para el DANE, que se estaba suscribiendo un contrato con vocación a no poderse ejecutar completamente en los 17 días calendario que faltaban para terminar la vigencia 2020 y que el término de 50 días superaba dicha vigencia fiscal tal como se planteó en los estudios previos suscritos por el -DANE que son de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista.

EL DANE suscribió la Orden de Compra No. 60581 de 2020, la cual inició el 14 de diciembre de 2021, condicionada a ejecutarse en 50 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y máximo hasta

<sup>18</sup> Ver documento soporte: “*aprobacion\_poliza\_sumimas\_oc\_60581b\_1*”

el 31 de diciembre de 2020 según lo estipulado en los Estudios Previos de la orden de compra y el “Anexo 2 – Condiciones Transversales” del Acuerdo Marco CCE- 925-AMP-2019.

Así mismo, que el DANE antes de suscribir la orden de compra tenía previo conocimiento de los términos de entrega de los ETP establecidos en El Acuerdo Marco de Precios CCE- 925-AMP-2019, lo que convertía en evidente que al suscribirla un 3 de diciembre y darle inicio un 14 de diciembre conllevaría el riesgo de no poderse ejecutar completamente en los 17 días calendario que faltaban para terminar la vigencia 2020, lo que conlleva a la desatención del principio de planeación.

Cabe señalar, que el DANE informa que dicha adquisición apuntaba al producto de la ficha Estadística Básica de Inversión -EBI, “*Documentos metodológicos*”, que fue cumplido a 31 de diciembre de 2020.

Con todo lo anterior, resulta evidente para el ente de control fiscal que, bajo las condiciones esbozadas con antelación, el DANE desatendió el principio fundamental de la gestión pública de planeación, que deviene del de economía, en razón a que tenía conocimiento previo de los términos de rigor, sobre todo en lo que refiere a la entrega de los bienes por cuenta del proveedor, que debía cumplir al integrarse como Entidad compradora en el Acuerdo Marco CCE- 925-AMP-2019.

## RESPUESTA DEL DANE

Mediante correo electrónico del 10 de noviembre de 2021 el DANE dio respuesta a los planteamientos de la CGR así:

“(…)

*Con el propósito de desvirtuar la inobservancia de los principios arriba citados, en primer término, resulta necesario presentar a la Contraloría, un elemento de orden fáctico que deben ser tenido en cuenta al momento de valorar la planeación y ejecución de la orden de compra No. 60581 del 3 de diciembre de 2020.*

*Dicho elemento es el bloqueo presupuestal que le fue impuesto al DANE, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que afectó, de manera principal, los recursos que fueron asignados al proyecto denominado “Desarrollo del Censo Económico Nacional”.*

*Así, se advierte que los recursos que, mediante Decreto 2411 del 30 de diciembre de 2019, se incorporaron al presupuesto del DANE en el proyecto de inversión del censo económico, fueron objeto de aplazamiento o bloqueo, lo que, de una parte, impidió su uso efectivo y, de la otra, perjudicó la planeación contractual para la ejecución de dichos recursos.*

*En efecto, se observa que para la vigencia 2020, al DANE, le fueron asignados \$12.000.000.000 para el proyecto “Desarrollo del Censo Económico Nacional”, el 4 de febrero del 2020, el proyecto fue objeto del mencionado bloqueo por valor de \$8.127.400.400.*

*En relación con este punto, vale la pena señalar que los recursos que no fueron objeto de bloqueo por parte del Ministerio de Hacienda, esto es, los \$3.872.599.600, se ejecutaron teniendo en cuenta la planeación metodológica y operativa del censo, en actividades que técnicamente se definieron prioritarias, las cuales fueron asociadas al desarrollo y cierre de las fases de detección y análisis de necesidades y diseño del GBPSM.*

*Así a efectos, de finalizar con éxito las etapas de diseño y construcción del conteo del censo económico, en las que se desarrollan actividades de alistamiento para el operativo de campo e implementación de lo planeado en la etapa de diseño, el DANE priorizó la contratación de personal, que, además de adelantar dichas actividades, generó la documentación operativa del conteo, los manuales de funciones por rol y los materiales de aprendizaje para el entrenamiento, que sirvieron de guía a los equipos en territorio.*



En efecto, se observa que con dichos recursos se adelantaron procesos contractuales durante el primer semestre por valor de \$2.555.802.468, asociadas a:

- i) Servicios profesionales y de apoyo a la gestión de talento humano por valor de \$2.311.491.425. Entre estos se encuentran: el equipo de temáticos encargado del plan general, los documentos sectoriales, la conformación de los cuestionarios por sector y unidades de observación y el diseño estadístico; el equipo de logística, para el diseño de la recolección, el equipo de la dirección de geoestadística que inició las actividades de preparación de información para la conformación del marco censal, la construcción del marco de lista y las áreas de concentración económica rural y la georreferenciación del directorio estadístico, entre otros;
- ii) Alquiler de bodega para materiales por valor de \$210.219.936, necesarios para el almacenamiento de mobiliario y material requerido para la realización del conteo de unidades económicas, así como los insumos para la generación y alistamiento de los productos cartográficos análogos;
- iii) Viáticos y gastos de viaje por valor de \$14.091.107 y
- iv) Adquisición de tiquetes aéreos por \$20.000.000.

Estos dos últimos procesos estaban orientados, principalmente, a realizar las actividades de validación en campo de la información recolectada durante la prueba piloto del conteo de unidades económicas, verificando la georreferenciación y calidad, dado que al realizarse en el mes de diciembre la información recolectada podría presentar algún sesgo, y en la validación de los resultados obtenidos por la metodología de identificación y delimitación de las áreas de concentración económica rural a través de métodos geoestadísticos en los municipios priorizados para la verificación.

Ahora bien, el 6 de julio de 2020 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, llevó a cabo un desbloqueo parcial de los recursos por valor de \$5.806.258.553. En consecuencia, el proyecto del censo económico permaneció con un bloqueo por valor de \$2.321.141.847, los cuales solo hasta el 8 de octubre de 2020 estuvieron de nuevo disponibles, como resultado de una solicitud expresa elevada por DANE, al citado ministerio.

Así, dada la situación de bloqueo presupuestal y, ante el panorama de reducción presupuestal ocasionado por la pandemia, el DANE no tenía ninguna certeza sobre las partidas presupuestales que finalmente serían asignadas para la realización del conteo de unidades económicas del censo económico. Teniendo en cuenta estas circunstancias, la gestión contractual de los procesos asociados a este componente, dentro de los cuales se destacan los equipos de cómputo, no podía adelantarse con los recursos disponibles en el primer semestre de esa vigencia fiscal.

Ahora bien, a partir de la confirmación del presupuesto para la vigencia 2021, se redujo la incertidumbre de la realización del conteo de unidades económicas en el primer trimestre del año 2021 y, por ende, se materializó la necesidad de adelantar los procesos contractuales asociados a este hito y, entre estos, el relativo a la disponibilidad de equipos de cómputo, para los centros operativos y las actividades de diseño, seguimiento y procesamiento de la información.

En efecto, ante la confirmación de la partida presupuestal del censo económico 2021, se activaron varios procesos que debían ser puestos en marcha para garantizar el éxito del conteo de unidades económicas. Así, se hizo indispensable, entre otros procesos contractuales, la adquisición de los equipos de cómputo, lo que conllevó a identificar estrategias para el desbloqueo de los recursos, el cual solo, se llevó a cabo en el mes de octubre.

Así, la solicitud de desbloqueo presupuestal elevada por el DANE en octubre de 2021 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público tuvo como propósito principal, contar con los recursos que nos permitieran atender en debida forma todas las necesidades de bienes y servicios que debían ser cubiertas para lograr el éxito del conteo del censo económico, dentro de los que se destacan los equipos adquiridos mediante orden de compra No. 60581 del 3 de diciembre de 2020.

*En efecto, dado que era indispensable cubrir la necesidad relacionada con la adquisición de equipos y, teniendo en cuenta que la situación de bloqueo presupuestal había impedido al DANE adelantar el proceso contractual correspondiente, en octubre, una vez desbloqueados los recursos, se iniciaron los trámites de la licitación para la compra de los equipos.*

*Es importante aclarar que la necesidad relativa a la adquisición de la compra de los computadores para el conteo del Censo Económico fue oportunamente incorporada en el Plan Anual de Adquisiciones de la vigencia 2020 según lo registrado en la versión 1 del Plan de Adquisiciones publicado en SECOP II el 29 de enero de 2020, sin embargo, por los bloqueos del presupuesto y la incertidumbre presupuestal derivada de la declaratoria de la emergencia sanitaria, se reprogramó la contratación para el último trimestre del año.*

*En efecto, se observa que, en febrero de 2020, se proyectó la solicitud para la adquisición de computadores en el Plan Anual de Adquisiciones - PAA por un valor de \$1.424.768.500, estimada para adjudicarla en abril de 2020. Sin embargo, debido a los bloqueos presupuestales realizados durante el primer semestre de 2020, y el escenario de incertidumbre presupuestal, solo se iniciaron formalmente, los trámites del acuerdo marco en octubre del mencionado año.*

*Así, tal como lo puede corroborar el equipo auditor de la Contraloría General de la República, el DANE mediante comunicación del 14 de septiembre de 2020, elevó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación, una solicitud de modificación Carta de Ley — adición— y Decreto 2021 solicitando: (i) un traslado por \$11.500.000.000 del proyecto de "Levantamiento de información estadística con calidad, cobertura y oportunidad nacional" y (ii) una adición por valor de \$308.771.549.916.*

*Dicha solicitud se realizó con el propósito exclusivo de ejecutar, en la vigencia 2021, dos de los grandes hitos del proyecto censal, entre ellos el conteo de unidades económicas y el censo experimental; los cuales se llevarían a cabo en los municipios de Funza y Cundinamarca en el primer semestre de 2021, y el operativo censal durante el segundo semestre de la misma vigencia.*

*Tal como expresamente lo señala la solicitud de justificación de la modificación de carta de Ley de adición y el decreto 2021, el proceso de conteo requería para la vigencia 2021 un valor total de \$26.500.000.000. Dado que la cuota asignada al proyecto de inversión del Censo Económico para 2021, en su momento, fue de \$15.000.000.000, que no cubrían la necesidad real de ejecución de dicho operativo, fue indispensable realizar los trámites de traslado por un valor de \$11.500.000.000.*

*La Modificación, (el traslado), se realizó en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas - SUIF, en septiembre de 2021 y, solo hasta esa fecha, tuvimos garantía de los recursos disponibles para 2021. Por lo tanto, solo para ese momento se tuvo certeza acerca de la realización del conteo de unidades y, a partir de allí, fue necesario activar los procesos contractuales requeridos para realizar dicha actividad.*

*Se reitera entonces que la planeación y ejecución de los recursos del censo económico estuvo afectada por la incertidumbre presupuestal y el bloqueo de 2020 y, por lo tanto, la preparación y organización de la contratación tuvo que ser ajustada a los desbloques parciales de los que fuimos objeto por parte del Ministerio de Hacienda. En consecuencia, la referida contratación solo fue procedente cuando, de una parte, se tuvo certeza acerca de la partida presupuestal que permitiera adelantar el conteo de unidades en el primer trimestre de 2021 y, de la otra, cuando, tuvimos la disponibilidad de los recursos, es decir, hasta octubre de 2020, fecha para la cual, se iniciaron los trámites de la Orden de Compra. No. 60581 de 3 de diciembre de 2020.*

*Se reitera, el DANE contó con los \$2.321.141.847, el 8 de octubre de 2021, razón por la cual, se procedió a suscribir el documento denominado "ESTUDIOS PREVIOS –SOFTWARE POR CATÁLOGO DE INSTRUMENTO DE AGREGACIÓN POR DEMANDA", en octubre de 2020. Así mismo, se expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 85620 del 4 de noviembre de 2020 por valor de \$1.584.767.477.44.*

*En virtud de lo anterior, resulta claro que el DANE no vulneró los principios de la contratación administrativa, especialmente el principio de planeación, pues solo hasta el mes de octubre de 2020, la entidad contó con la apropiación presupuestal disponible que le permitió expedir el CDP correspondiente y dar inicio al proceso contractual.*

*En efecto, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como la Ley 80 de 1993, establecen que las decisiones de las entidades públicas que afecten las apropiaciones presupuestales deben contar con un certificado de disponibilidad y registro presupuestal de manera que se garantice la existencia de los recursos y que estos sean destinados a la finalidad identificada.*

*En este sentido, es necesario reiterar que, en la medida que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desbloqueaba o autorizaba la disponibilidad presupuestal a través del SIF – NACION, el DANE realizó las gestiones necesarias para comprometer los recursos, cumpliendo a cabalidad los procedimientos y requisitos contemplados en el Estatuto de Contratación.*

*En este orden de ideas, resulta claro que el bloqueo y la incertidumbre presupuestal para 2021, impactaron negativamente la planeación de todas las actividades asociadas al conteo de unidades del censo económico, y obligó al DANE a priorizar la contratación de bienes y servicios, en el marco de estas circunstancias. Así las cosas, es claro que, de tales circunstancias, no es posible atribuir a la entidad la violación del principio contractual de planeación.*

*Por su parte, y en lo relativo a la presunta vulneración del principio de anualidad, se advierte que contrario a lo manifestado por el órgano de control, el DANE confió razonablemente en que el contratista entregaría los equipos antes del 31 de diciembre. Lo anterior teniendo en cuenta que, en estricto cumplimiento del acuerdo de voluntades, suscrito por ambas partes, la fecha límite para la entrega, se fijó para el 31 de diciembre de 2020.*

*La entidad no tenía ningún elemento de juicio que le permitiera concluir que los equipos no serían entregados por el contratista en el plazo pactado al momento de la suscripción del contrato. En efecto, en desarrollo del principio de buena fe, (que es resorte constitucional), el DANE confió en que los equipos serían entregados antes de finalizar la vigencia 2020, se insiste, en cumplimiento de lo acordado en el contrato.*

*Si bien es cierto, el acuerdo marco, fijaba un plazo más extenso, (50 días), para la entrega de los equipos, también es cierto que, precisamente en observancia del principio de anualidad, el DANE exigió la entrega de los bienes antes de la terminación de la vigencia 2020, plazo que el contratista se obligó a cumplir voluntariamente, una vez suscribió la orden de compra.*

*Así, resulta claro que el DANE no estaba suscribiendo un contrato con vocación de no poderse ejecutar en los 17 días calendario que faltaban para terminar la vigencia 2020, toda vez que, en cumplimiento del acuerdo de voluntades pactado en la orden de compra, el plazo contractual estaba fijado máximo el 31 de diciembre de 2020.*

*Por lo tanto, resulta claro que esta entidad no desatendió el principio de anualidad presupuestal, toda vez que la ejecución del contrato, plasmada por escrito y aceptada por el contratista, estaba prevista hasta el 31 de diciembre de 2021.*

*Ahora bien, es importante señalar que la planeación no solo vincula a la administración; los contratistas también están en el deber de planificar las acciones y gestiones necesarias para cumplir cabalmente sus prestaciones. De hecho, la conducta que debe observar un contratista habitual del Estado, lo obliga a estar bien informado sobre las gestiones, proyectos e iniciativas, que la administración esté promoviendo a efectos de proponer, si es del caso, ofertas de contratos capaces de responder a las expectativas de la administración. No puede admitirse que empresas y empresarios conocedores de todas las variables de sus negocios manifiesten que firman contratos a oscuras, en la ignorancia, y que luego son sorprendidos por el Estado.*



*Lo anterior, hace parte de un principio fundamental de las relaciones contractuales, que no es otro que el de la buena fe contractual, (al que ya sea hecho referencia), que va más allá del comportamiento cabal y honesto, puesto que implica el conocimiento de las condiciones en que se desarrollará el vínculo jurídico, en orden a asegurar la mutua confianza de las partes.*

*La buena fe rige la etapa contractual, pues es el pilar de todas las relaciones o vínculos obligacionales. De hecho, la aplicación del principio de buena fe incluye la formación del contrato. Así, no se puede desconocer que el contratista aceptó las especificaciones relacionadas con el plazo contractual, no obstante, por motivos y causas externas y ajenas a su voluntad y, a la de la entidad, no fue posible llevar a cabo la entrega de los equipos antes de la terminación del 2020.*

*Al respecto, se debe tener en cuenta que en el evento de cotización 96651, ninguno de los 17 proveedores inscritos en el acuerdo marco CCENEG-018-1-2019, presentó objeciones u observaciones respecto del plazo de ejecución establecido por la entidad. Es más, el proveedor que fue seleccionado, SUMIMA SAS, no presentó ninguna observación. Es claro que, si los proveedores hubieran tenido alguna objeción al plazo de ejecución estipulado por el DANE, lo hubieran manifestado en el evento de cotización y no hubieran presentado oferta alguna, pero, aun así, 12 proveedores presentaron ofertas, aceptando expresamente las condiciones establecidas por la entidad incluyendo el plazo de ejecución (...)*

## ANÁLISIS CGR

El DANE hace alusión al bloqueo presupuestal que realizó el MHCP al proyecto “Desarrollo del Censo Económico Nacional”, donde allega el documento denominado “SOLICITUD DE DESBLOQUEO PRESUPUESTAL AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y AUMENTO DE BLOQUEO AL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI POR VALOR DE \$4.663.000.000” suscrito el 6 de octubre de 2020, donde refleja el bloqueo a septiembre del 2020 por \$2.321.141.847; sin embargo, los términos de referencia (estudios previos del contrato) presentan fecha de elaboración de octubre de 2020, donde en el plazo de ejecución estipula que es de 50 días a partir de la suscripción del acta de inicio, que figura del 14 de diciembre del 2020.

Es importante resaltar, que la planeación contractual además de ser un principio de la función pública que deviene del principio de economía es un instrumento mediante el cual las entidades estructuran de manera sistemática la ejecución de recursos públicos para el cumplimiento de sus fines esenciales apoyados en la articulación de riesgos y controles; en el caso en concreto, no se pueden atribuir las deficiencias en planeación evidenciadas por la CGR únicamente al bloqueo de los recursos por parte de -MHCP-, dado que existieron otras circunstancias como:

i) La entidad, al momento de elaborar los estudios previos de la orden de compra no tuvo en cuenta el desbloqueo que debía efectuar el MHCP de tal manera que permitiera determinar si el inicio y la ejecución del acuerdo de voluntades se podría ejecutar teniendo en cuenta el principio de anualidad presupuestal.

ii) los estudios previos para la Orden de Compra No. 60581 del 3 de diciembre de 2020 se realizaron condicionando el plazo de ejecución a *50 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y máximo hasta el 31 de diciembre de 2020*, adicionado a que el plazo de 50 días lo establecía el Acuerdo Marco de Precios CCE- 925-AMP-2019 que la entidad conocía antes de suscribir la orden de compra, situaciones que denotan las deficiencias en la articulación de la programación contractual con la presupuestal.

iii) El -DANE no realizó un seguimiento articulado con el principio de planeación a la etapa precontractual y los términos establecidos para la adquisición de bienes, la anterior afirmación

encuentra sustento en el hecho que los estudios previos de la orden de compra se suscribieron en el mes de octubre de 2020, el certificado de disponibilidad presupuestal para amparar el negocio jurídico se expidió el 4 de noviembre de 2020 y hasta el 3 de diciembre de 2020 se suscribió la orden de compra con un inicio desde el 14 de diciembre de 2020.

Cabe señalar que los bienes objeto del contrato que fue cargado al producto “*Documentos metodológicos*”, no obstante, haberse cumplido este producto a 31 de diciembre de 2020, los equipos objeto del contrato, no fueron recibidos en dicha vigencia de acuerdo con el presupuesto asignado, lo que denota las deficiencias en la planeación contractual.

La CGR no cuestiona la contratación de personal, las actividades realizadas por los mismos, como tampoco los recursos ejecutados y asociados a estos gastos en el primer semestre de la vigencia 2020.

Si bien el DANE, manifiesta que por la reducción presupuestal ocasionada por la pandemia COVID - 19 en la vigencia 2020 no podían adelantarse los procesos asociados al conteo de unidades económicas, el Acuerdo Marco de precios que soporta este contrato data de 2019; adicionalmente, en el reporte de ejecución presupuestal se manifiesta que la pandemia no afectó este proyecto.

En lo que respecta a la modificación *Carta de Ley — adición— y Decreto 2021 solicitando: (i) un traslado por \$11.500.000.000 del proyecto de "Levantamiento de información estadística con calidad, cobertura y oportunidad nacional" y (ii) una adición por valor de \$308.771.549.916.*, es pertinente anotar que el contrato objeto de evaluación corresponde a la vigencia 2020 y no a la vigencia 2021.

En relación con la ejecución del 2021, de *dos de los grandes hitos del proyecto censal*, la CGR no está cuestionando lo informado por el DANE. Igual situación, para la asignación presupuestal del 2021 y las modificaciones al -SUIF en septiembre de 2021, que no ha sido objeto de auditoría, por cuanto la evaluación se planeó hasta 30 de junio del 2021.

Como se mencionó antes, las debilidades en la planeación no pueden atribuirse únicamente al bloqueo presupuestal, pues existieron otras circunstancias donde la entidad no articuló la planeación contractual con la presupuestal, dado que, con el plazo establecido a partir del acta de inicio, la cual se suscribió el 14 de diciembre de 2020 y el acuerdo contaba con 50 días a partir de ésta se corría con el riesgo de no cumplir con el objeto del contrato el 31 de diciembre de 2020.

En lo que concierne a lo manifestado por el DANE que *confió razonablemente en que el contratista entregaría los equipos antes del 31 de diciembre*, soportada en la presunción de la buena fe contractual, resulta pertinente indicar, que ninguno de los argumentos elevados por la CGR desestima la atención de tan importante fundamento en el despliegue de función pública que ejerce la entidad evaluada; es decir, cualquier argumento elevado por el DANE tendiente a hacer ver que la buena fe como principio esencial fue atendido, es claro, por lo que no se tendrá en cuenta para la validación de la presente observación. Por lo anterior, cabe resaltar que la CGR reprochó la falta de articulación del principio de planeación de la gestión contractual, economía y el de anualidad presupuestal por parte del DANE en la concepción y ejecución de la Orden de Compra No. 60581 de 2020 y no otra cosa.

Así mismo, es pertinente indicar que si bien es cierto que la entidad *no tenía ningún elemento de juicio que le permitiera concluir que los equipos no serían entregados por el contratista en el plazo pactado al momento de la suscripción del contrato*, también lo es, que el DANE tenía conocimiento desde el año 2019, de los términos de entrega de ETP estipulados en el Acuerdo Marco de Precios CCE- 925-AMP-2019, lo que

trae como consecuencia que no se pueda cumplir con el objeto del contrato el 31 de diciembre de 2020.

La entidad expone que con el acta de inicio del 14 de diciembre de 2020 no se estaba suscribiendo un negocio jurídico con vocación a no ejecutarse en los 17 días calendario que faltaban para terminar la vigencia 2020, habida cuenta de que el plazo contractual estaba fijado máximo a 31 de diciembre de 2020; situación que no es consistente con lo evidenciado por la CGR, pues cuando el DANE se adhirió al Acuerdo Marco CCE- 925-AMP-2019 para la obtención de equipos de cómputo, se sometió a dar estricto cumplimiento a todas las reglas establecidas para las partes como son, los tiempos de entrega dependiendo la zona en que se debían suministrar por parte del proveedor, que para el caso concreto eran 50 días calendarios. Así las cosas, el vencimiento de dicho término no se cumplía el 31 de diciembre de 2020.

El DANE no se pronuncia frente a lo observado por la CGR en cuanto a:

1. *“(...) Cabe señalar, que el -DANE informa que dicha adquisición apuntaba al producto de la ficha Estadística Básica de Inversión -EBI, “Documentos metodológicos”, que fue cumplido a 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, los bienes que se imputaron a dicho producto no ingresaron a esa fecha, situación que no es consistente con este gasto imputado (...)*
2. *“(...) De igual manera, se concluye que, el proceso de incumplimiento presentado se puede atribuir además de lo argumentado por la Entidad y el proveedor, a la falta de rigor en la planeación del acuerdo de voluntades respecto de los términos de entrega de los ETP adquiridos (...)*”

Por lo anterior se valida como hallazgo administrativo.

### 3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

3. Evaluar la Ejecución Presupuestal de los recursos de inversión objeto de la actuación.

La evaluación de la gestión presupuestal de los recursos asignados a los proyectos de inversión se direccionó a la verificación de los procesos de adquisición de bienes y/o servicios, compromisos, obligaciones, pagos, solicitudes y aprobaciones para cupo de vigencias futuras, fenecimiento y constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar con respecto a los contratos cargados a las diferentes actividades y productos de los proyectos de inversión, así como el cumplimiento de indicadores financieros.

Teniendo en cuenta las apropiaciones vigentes para cada proyecto y de acuerdo con la evaluación realizada a la cadena presupuestal de los diferentes contratos seleccionados en la muestra, como resultado se evidenció que la contratación contaba con los certificados de disponibilidad, registros presupuestales, afectación de rubros presupuestales de acuerdo con la tipificación del gasto, oficios e incorporación en el presupuesto de solicitudes y aprobaciones para cupos de vigencias futuras; sin embargo, se evidenciaron deficiencias en la constitución de reservas presupuestales, solicitudes de programa anual mensualizado de caja PAC y fenecimiento de reservas por debilidades, entre otras, la programación y ejecución del presupuesto, supervisión de contratos y diligenciamiento de información. Como producto de esta verificación se presentaron los siguientes hallazgos:

## Hallazgo No. 2 Ejecución rezago presupuestal 2018 - 2019 (A)

Reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2018 y 2019, que fenecieron sin ejecución de acuerdo con las solicitudes elevadas por supervisores y dependencias del DANE.

El Decreto Ley 111 de 1996<sup>19</sup> en su artículo 89 dispone:

*“(...) Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.*

*Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.*

*Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen (...)*”

El Decreto 1068 de 2015<sup>20</sup> en su artículo 2.8.1.7.3.3 reza:

*“(...) Artículo 2.8.1.7.3.3. Fenecimiento de Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar. Las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán.*

*Artículo 2.8.1.7.3.4. Extinción del compromiso u obligación fundamento de Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar. Si durante el año de la vigencia de la reserva o cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que las originó, el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto elaborarán un acta, la cual será enviada a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para los ajustes respectivos. (...)*”

De las reservas presupuestales constituidas con cargo a los proyectos de inversión, se evidenció que en la vigencia 2018 de 1.741 reservas constituidas por \$2.773.406.254 del proyecto de “*levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad*”, 13 ascienden a \$9.555.387 que no fueron ejecutadas; igualmente, de la vigencia 2019 por el mismo proyecto, de 880 por \$2.154.133.567, 8 por \$5.362.377 no se ejecutaron, razón por la cual se dio el fenecimiento de las mismas, dado que no fueron utilizadas por las dependencias que las solicitaron para cancelar los compromisos dentro de los términos establecidos, como se observa a continuación:

**Tabla No. 4**  
**Reservas presupuestales constituidas**

VIGENCIA 2018 PARA 2019					
NUMERO DOCUMENTO	PROYECTO	VALOR INICIAL	IDENTIFICACION	SALDO POR UTILIZAR	OBSERVACION CGR
88218	levantamiento de información estadística de	421.233	30393889	421.233	Fenecida
16718		1.372.400	9871460	1.372.400	Fenecida

<sup>19</sup> 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

<sup>20</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

VIGENCIA 2018 PARA 2019					
NUMERO DOCUMENTO	PROYECTO	VALOR INICIAL	IDENTIFICACION	SALDO POR UTILIZAR	OBSERVACION CGR
120218	calidad, cobertura y oportunidad	687.759	84090495	687.759	Fenecida
95618		336.260	1121718839	336.260	Fenecida
102918		336.260	1118549443	336.260	Fenecida
105718		220.233	1124993240	220.233	Fenecida
106018		1.846.000	15879929	1.846.000	Fenecida
223318		196.233	78709248	196.233	Fenecida
227018		levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad	1.169.335	80213649	1.169.335
247318	810.874		18205207	810.874	Fenecida
37218	719.600		1121206652	719.600	Fenecida
38718	719.600		1023895731	719.600	Fenecida
44718	719.600		1019035392	719.600	Fenecida
<b>TOTAL</b>				<b>9.555.387</b>	

Elaboró Equipo Auditor

Fuente: DANE

**Tabla No. 5**  
**Reservas presupuestales constituidas**

VIGENCIA 2019 PARA 2020						
NUMERO DOCUMENTO	PROYECTO	VALOR INICIAL	IDENTIFICACION	SALDO POR UTILIZAR	OBSERVACION CGR	
2519	levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad	686.231	1120579117	686.231	Fenecida	
86519		1.422.420	1023902138	1.422.420	Fenecida	
87319		477.933	1023895731	477.933	Fenecida	
128819		817.217	1120579117	817.217	Fenecida	
236019		1.077.943	1125471897	1.077.943	Fenecida	
237419		80.000	69801734	80.000	Fenecida	
244619		400.316	1121196535	400.316	Fenecida	
246519		400.316	1127390133	400.316	Fenecida	
<b>TOTAL</b>				<b>5.362.376</b>		

Elaboró Equipo Auditor

Fuente: DANE

Esta situación se presentó por deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto, aunado a la falta de control y seguimiento de los supervisores de los contratos y de los responsables que las requirieron, lo que permitió el fenecimiento de estas partidas y que no se obtuvieran los resultados esperados con los recursos apropiados y comprometidos dentro de las vigencias objeto de auditoría para aquellas que fenecieron.



## RESPUESTA DEL DANE

Mediante correo electrónico del 19 de noviembre a las de 2021 el DANE dio respuesta a los planteamientos de la CGR así:

“(…)

*Durante la vigencia de las reservas presupuestales, el DANE realiza el seguimiento periódico a la ejecución de estas, esto es, se informa mes a mes mediante correo electrónico a cada supervisor o líder de área el estado de cada reserva y su condición, para que procedan a allegar los documentos necesarios para la cancelación de estas o para que procedan con la radicación de los soportes para realizar el respectivo pago. Este proceso se hace mensualmente, tanto a nivel central como a nivel territorial. Una vez los líderes de las áreas reciben la información, proceden a comunicarse directamente con los supervisores de los contratos e inician con el proceso de consecución de la documentación para radicar y hacer efectiva la cancelación o pago de la reserva. Los supervisores ubican a cada tercero, mediante correos electrónicos, llamadas telefónicas, o de manera personal, logrando el compromiso para el proceso de pago de las obligaciones.*

*En este proceso, es preciso indicar que los supervisores realizan un seguimiento permanente a cada tercero con la finalidad de gestionar dicho pago o cancelación de la reserva presupuestal. La cancelación de las reservas requiere de un acto administrativo que actúa como soporte para dicha cancelación, pero para que sea efectivo debe contener las firmas de las partes y es aquí en donde existe renuencia por parte de los contratistas, ya que no ven necesario la firma de estos documentos, cuando ya han desistido de realizar el cobro efectivo a favor de ellos.*

*Las reservas presupuestales que fenecieron corresponden a situaciones excepcionales, que están por fuera del control de la entidad, por ejemplo, contratistas que, a pesar de haber prestado el servicio, no realizan el proceso de cobro, y, en la mayoría de los casos, manifiestan que, es más oneroso cobrar que no hacerlo, debido a que el valor a pagar por concepto de seguridad social es superior al valor adeudado.*

*En efecto, tal como se presentó a la comisión de auditoría en las diferentes reuniones sostenidas con el área financiera, estos remiten correos electrónicos de manera mensual de las reservas presupuestales, con el fin de realizar un riguroso monitoreo y de este modo lograr, en articulación con los supervisores y el área de compras públicas, el pago total de las mismas.*

*Como lo puede apreciar la Contraloría, el valor fenecido es reducido, lo cual evidencia que, contrario a lo manifestado por el equipo auditor, el DANE hace un ejercicio adecuado de programación y ejecución del presupuesto. Se reitera entonces que el valor fenecido es mínimo, en relación con el valor total constituido como reserva presupuestal para los proyectos auditados, lo cual permite establecer que la gestión que se realiza para el pago de las reservas presupuestales es consistente en cuanto a sus resultados de ejecución.*

*Por lo anterior, se solicita desestimar la observación (…)*”

## ANÁLISIS CGR

El DANE en su respuesta no allega soporte a cada una de las reservas presupuestales que fenecieron de acuerdo con las solicitudes adelantadas por los responsable y supervisores de los contratos que las requirieron, en ésta se informa el proceso de seguimiento a la ejecución de las reservas que se realiza a nivel central y territorial, más no justifica individualmente el motivo de su fenecimiento, con el fin de evaluar y verificar las excepcionalidades que se dieron para no ejecutarlas.

Es pertinente señalar que la norma no hace distinción alguna en cuanto a excepcionalidades, cuantías u otros motivos por los cuales fenecen las reservas y cuentas por pagar.

Por lo anterior se valida como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 3 Ejecución presupuestal – constitución de reservas (A)**

Deficiencias en la constitución de reservas presupuestales, solicitudes del programa anual mensualizado de caja PAC y ejecución de contratos, de acuerdo con los términos pactados.

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 25 numeral 12 establece:

*“(...)”*

*DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio: (...)”*

*(...) 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda (...)”*

El Decreto Ley 111 de 1994 indica:

*“(...) Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (...)”*

*(...) Artículo 73 La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.*

*En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.*

*El programa anual de caja estará clasificado en la forma que establezca el gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, con la asesoría de la dirección general del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la dirección del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período.*

*Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la dirección general de tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el Confis. Ésta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.*

*Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macro-económicas así lo exijan.*

*Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el programa anual de caja, PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito.*

*El gobierno reglamentará la materia (L. 38/89, art. 55; L. 179/94, art. 32; Ley 225 de 1995, arts. 14 y 33).*

*Artículo 74. El programa anual mensualizado de caja, PAC, financiado con recursos de la Nación correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.*

*Las modificaciones al PAC que no varíen los montos globales aprobados por el Confis serán aprobadas por la dirección general del tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*El PAC y sus modificaciones financiados con ingresos propios de los establecimientos públicos serán aprobados por las juntas o consejos directivos con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el Confis.*

*El Gobierno Nacional establecerá los requisitos, procedimientos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 225/95, art. 10).*

*b) Del recaudo de las rentas y del giro de los gastos (...)"*

De igual manera, en su artículo 89 determina:

*"(...) Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.*

*Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen (...)"*

La Ley 819 de 2003 en su dispone:

*"(...) artículo 8: Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.*

*Artículo 10. Vigencias futuras ordinarias. El artículo 9º de la Ley 179 de 1994 quedará así:*



*El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:*

*a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;*

*b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*

*c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.*

*La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.*

*Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9º de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo. (...)*

El libro de conceptos jurídicos presupuestales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>21</sup> indicó:

*“(...) Los compromisos legalmente adquiridos para ser ejecutados durante la respectiva vigencia, que excepcionalmente no se hayan podido ejecutar a 31 de diciembre, podrán constituirse como reservas presupuestales de conformidad con el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Una vez constituidas dichas reservas, se aplicará lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 si a ello hubiere lugar. (...)”*

La Circular Externa No. 43 de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conceptuó:

*“(...)”*

*(i). El artículo 8º de la Ley 819 de 2003 no derogó, ni expresa, ni tácitamente, el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma que consagra la existencia de las reservas presupuestales (...)*

*(...) (ii). El inciso primero del artículo 8º de la Ley 819 de 2003, reglamentario de la programación presupuestal, determina que dicha programación debe realizarse "de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente", lo que significa que una adecuada planeación presupuestal de la Nación y de las entidades territoriales, implica que sólo se incorporen en los presupuestos anuales, los recursos a ejecutar en la respectiva vigencia, y acorde con tal planeación, los compromisos que se celebren deben ejecutarse en dicha anualidad, en el entendido que los bienes y servicios que se adquieran están destinados a ser recibidos en la misma vigencia en que se celebra el respectivo compromiso.*

*Sin perjuicio de lo anterior, si una entidad ejecutora, del orden nacional o territorial, celebra compromisos previendo su ejecución en la vigencia correspondiente, pero por razones ajenas a su voluntad, como*

<sup>21</sup> 2011. Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP. Página. 14. <https://docplayer.es/5908645-Republica-de-colombia-ministerio-de-hacienda-y-credito-publico-conceptos-juridicos-presupuestales-bogota-d-c-colombia.html> (Recuperado el 21/10/2021).

*dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, imposibilidad de ejecutar compromisos por orden de autoridad competente etc. no lo puede hacer, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, nada impide que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal.*

*(iii). La intención del legislador del año 2003 no era eliminar las reservas presupuestales, sino en un contexto de disciplina fiscal, propender porque las entidades ejecutoras sólo programen lo que se encuentran en capacidad de ejecutar en la respectiva anualidad, de tal manera que las reservas presupuestales no se siguiesen utilizando como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año, contratando con cargo a ellas bienes y servicio destinados a ser recibidos en la vigencia fiscal siguiente, sino en un instrumento de uso esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia a aquella en que el compromiso se celebró. (...)* (Subrayas fuera de texto).

El Decreto 2467 de 2018, Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, estableció:

*“(...) Artículo 31. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2018 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

*Para las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2018 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2019 (...)*”

El Decreto 2411 de 2019, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, determinó:

*“(...) Artículo 28. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2019 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

*Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2020 (...)*”

En la evaluación de la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión, articulada con la gestión contractual, se evidenciaron deficiencias en la constitución de reservas presupuestales así:

#### **1. Proyecto de Inversión “levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad”:**

En la revisión de la ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2018 se constituyeron reservas presupuestales en cuantía de \$30.107.848, evidenciando que:

- La reserva por \$2.915.700, constituida con base en el contrato No. 33 de 2018 no es consistente dado que en la cláusula tercera del acuerdo de voluntades se pactó un plazo de

ejecución hasta el 30 de noviembre, fecha en la cual se debían entregar los bienes y/o servicios contratados, sin embargo, el contratista no allegó los soportes para su cancelación dentro de la vigencia, razón por la cual se constituyó como reserva, lo que no obedece a una excepcionalidad.

- La reserva por \$23.592.148, constituida con base en el contrato No. 819 de 2018, no es consistente debido a que de acuerdo con los estudios previos del contrato en su numeral 2.3 estableció un plazo de ejecución *hasta el 30 de noviembre de 2018 o hasta agotar el presupuesto oficial estimado para la contratación, lo primero que ocurra, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato.*, sin que se allegaran los soportes, razón por la cual se constituyó como reserva sin que se justifique su excepcionalidad.

En la revisión de la ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2019 se constituyeron reservas presupuestales en cuantía de \$1.386.667, evidenciando que:

- La reserva por \$1.216.677, constituida con base en el contrato No. 63 de 2019, no es consistente teniendo en cuenta que de acuerdo con el plazo de ejecución del contrato se estableció un término de siete meses y cinco días sin exceder el 31 de diciembre de 2019, contrato que se perfeccionó el 7 de mayo con acta de inicio del mismo día y fecha de terminación establecida hasta el 11 de diciembre de 2019, término en el cual los bienes y/o servicios se debían haber recibido a 31 de diciembre, sin que se evidencie prórroga del contrato para postergar su cumplimiento, como tampoco la justificación de excepcionalidad para la constitución de la reserva.
- La reserva por \$170.000, constituida con base en la orden desplazamiento OD 998-1493 del 2019, surtida con ocasión del contrato No. 804068 de 2019; no fue legalizada dentro de la vigencia fiscal en la que se ejecutó, dado que no se allegaron los soportes para su cobro, situación que dio origen a la constitución de la reserva sin que este justificada su excepcionalidad.

## **2. Proyecto de Inversión "*fortalecimiento y modernización de los tics que responda a las necesidades de la entidad a nivel nacional*":**

Para este proyecto, de la revisión a la ejecución presupuestal a 31 de diciembre de las vigencias 2019 y 2020 se evidenció:

- La reserva por \$610.005.898, constituida con base en el contrato No.1156032 de 2019 no es consistente teniendo en cuenta que de acuerdo con el informe de supervisión del único pago del contrato, los bienes y/o servicios contratados se recibieron a satisfacción a 31 de diciembre de 2019, sin embargo, en la solicitud de programa anual mensualizado de caja -PAC no se diligenció la información completa, lo que incidió para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP no lo asignara.
- La reserva por \$71.854.880, constituida con base en la Orden de Compra No. 45276 de 2020 no es consistente teniendo en cuenta que si bien el servicio se prestó a satisfacción a 31 de diciembre del 2020, en la solicitud de -PAC no se diligenció la información completa, adicionalmente, se solicitó por mayor valor, situación que contribuyó para que no se asignara el recurso por el MHCP.

## **3. Proyecto de Inversión "*Desarrollo censo económico nacional*":**

De la revisión a la ejecución presupuestal a 31 de diciembre de las vigencias 2019 y 2020 se evidenció que:

- El -DANE solicitó -PAC por \$5.000.000 para respaldar un pago de \$1.333.333, información que fue solicitada y diligenciada por la dependencia que supervisaba el contrato No. 0387 de 2019, cifra que superaba la obligación a cancelar, situación que incidió para que el -MHCP no asignara dicha partida.
- El -DANE solicitó -PAC por \$610.652.24 para respaldar las obligaciones No. 283119 con cargo al contrato No. 1190330 de 2019 por \$19.166.000, No. 287119 por \$86.905.810 con cargo a la orden de compra No.43091 de 2019 y No. 308919 por \$37.173.000 con cargo al contrato No CAO 05 de 2019, que en total ascendían a \$143.244.810, cifra que superaba el valor de las obligaciones a cancelar, aunado a que dicha solicitud no contenía información sobre la razón social del proveedor, lo que incidió para que el -MHCP no asignara dicha partida.
- El -DANE solicitó -PAC por \$39.000.000 para respaldar un pago de \$1.916.802, información que fue solicitada y diligenciada por la dependencia que supervisaba el contrato No. 1310808 de 2020, cifra que superaba la obligación a cancelar, para la cual el -MHCP no asignó dicha partida.
- El -DANE solicitó -PAC por \$80.147.250 para respaldar un pago de \$78.128.200, con cargo a las ordenes de compra No. 60237 de 2020 por \$72.069.000 y No. 61613 de 2019 por \$6.059.200, cifra que superaba la obligación a cancelar, aunado a que en la solicitud de -PAC no se contaba con la identificación del proveedor al cual se le debía cancelar la obligación, frente a este requerimiento, el -MHCP no asignó dichas partidas.

**Tabla No. 6**  
**Solicitudes de -PAC**

SITUACIÓN	INCONSISTENCIAS EN LA SOLICITUD DE -PAC
Reserva por \$610.005.898, constituida con base en el contrato No.1156032 de 2019.	En el formato solicitud de -PAC del DANE enviado al -MHCP se evidencian campos sin diligenciar <sup>22</sup>
Reserva por \$71.854.880, constituida con base en la Orden de Compra No. 45276 de 2020.	En el formato solicitud de -PAC del DANE enviado al -MHCP se evidencia campos sin diligenciar y un requerimiento de recursos por \$82.000.000 <sup>23</sup>
Solicitud de recursos que ampara pago de contrato No. 0387 de 2019.	En el formato solicitud de -PAC del DANE enviado al -MHCP se requieren \$5.000.000 para respaldar una obligación de \$1.333.333. <sup>24</sup>
Solicitud de recursos que ampara pago de contratos No. 1190330 de 2019, CAO 05 de 2019, y la orden de compra No.43091 de 2019.	En el formato solicitud de -PAC del DANE enviado al -MHCP se requieren \$ 610.652.241, para respaldar una obligación de \$143.244.810 <sup>25</sup>
Solicitud de recursos que ampara pago de contrato No. 1310808 de 2020	En el formato solicitud de -PAC del DANE enviado al -MHCP se requieren \$39.000.000, para respaldar una obligación de \$1.916.802 <sup>26</sup>

<sup>22</sup> Ver oficio del 11 de octubre de 2021. Informe solicitud de PAC –Muestra Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar 11 de octubre de 2021. Punto 1. reservas presupuestales proyecto tics. Anexo Excel “SISTEMAS DIC”. celda 82.

<sup>23</sup> Ver oficio del 11 de octubre de 2021. Informe solicitud de PAC –Muestra Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar 11 de octubre de 2021. Punto 1. reservas presupuestales proyecto tics. Anexo Excel “SISTEMAS DANE”. celda 96.

<sup>24</sup> Ver oficio del 11 de octubre de 2021. Informe solicitud de PAC –Muestra Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar 11 de octubre de 2021. Punto 2. reservas presupuestales proyecto tics. Anexo Excel “CENSO ECONOMICO DIC”. celda 154.

<sup>25</sup> Ver oficio del 11 de octubre de 2021. Informe solicitud de PAC –Muestra Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar 11 de octubre de 2021. Punto 2. reservas presupuestales proyecto tics. Anexo Excel “CENSO ECONOMICO DIC”. celda 173, 174 y 175.

<sup>26</sup> Ver oficio del 11 de octubre de 2021. Informe solicitud de PAC –Muestra Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar 11 de octubre de 2021. Punto 2. reservas presupuestales proyecto tics. Anexo Excel “ADMINISTRATIVA DANE”. celda 19.

SITUACIÓN	INCONSISTENCIAS EN LA SOLICITUD DE -PAC
Solicitud de recursos que ampara pago de ordenes de compra No. 61613 de y 2019No. 60237 de 2020	En el formato solicitud de -PAC del DANE enviado al -MHCP se realiza un requerimiento de \$80.147.250, para respaldar una obligación de \$78.128.200 <sup>27</sup>

Elaboró Equipo Auditor

Fuente: DANE

Las situaciones descritas anteriormente, se presentaron por deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto, supervisión de contratos, diligenciamiento del -PAC por las dependencias que solicitan recursos para cubrir las obligaciones a cancelar, lo que incidió para que -MHCP no asignara -PAC dadas las inconsistencias enunciadas, lo que conllevó al incremento de las reservas presupuestales en las vigencias objeto de evaluación, aunado a que la constitución de algunas de ellas no obedezcan a casos excepcionales, subestimando los pagos al tener en cuenta que en algunas reservas constituidas los bienes y/o servicios fueron recibidos a 31 de diciembre de dichas vigencias.

Cabe señalar, que los indicadores del proyecto “Desarrollo censo económico nacional” para las vigencias 2019 mostraba avance financiero del proyecto del 74% y en el 2020 del 71%, indicando que la constitución de reservas eran aproximadamente del 26% y 29% respectivamente, con esto se determina la creación de compromisos, mas no de obligaciones que garanticen el recibo de bienes y/o servicios en cada vigencia fiscal a satisfacción.

## RESPUESTA DEL DANE

Mediante correo electrónico del 19 de noviembre de 2021 el DANE dio respuesta a los planteamientos de la CGR así:

*“(...) A partir de la muestra de reservas presupuestales revisada por el equipo auditor, la Contraloría concluye que el DANE incurrió en presuntas fallas en la ejecución del presupuesto derivadas de errores en los mecanismos de supervisión contractual (...)”*

*“(...) Al respecto, se hace necesario precisar, en primer término, que todas las reservas presupuestales correspondientes a las vigencias 2018, 2019 y 2020 se constituyeron en estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89 del Decreto Ley 111 de 1993. En efecto, como lo pudo comprobar la Contraloría, dichas reservas corresponden, tal como lo señala la ley, a compromisos que al 31 de diciembre no se cumplieron, que fueron legalmente contraídos y que desarrollaron a cabalidad el objeto de la apropiación (...)”*

*“(...) Hechas estas precisiones, es necesario señalar que como no todos los gastos previstos en el presupuesto de las entidades pueden ejecutarse durante la vigencia fiscal, la ley creo la figura de las reservas presupuestales con el propósito de atender el pago de las obligaciones contraídas antes del 31 de diciembre, con cargo a las apropiaciones del Presupuesto General correspondiente al año fiscal que termina.*

*Así pues, al amparo del principio de anualidad, las reservas presupuestales surgen también como un instrumento de planeación y control presupuestal. Por consiguiente, los compromisos legalmente adquiridos para ser ejecutados durante la respectiva vigencia que no se hayan podido ejecutar a 31 de diciembre, podrán constituirse como reservas presupuestales de conformidad con el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, a través de las cuales se permite que los gastos previstos en el presupuesto para el año respectivo se ejecuten después del 31 de diciembre (...)”*

*“(...) Bajo el anterior marco normativo se constituyeron todas las reservas presupuestales correspondientes a las vigencias 2018, 2019 y 2020 que hoy dan lugar a presuntas faltas señaladas en las observaciones por parte de la Contraloría.*

<sup>27</sup> Ver oficio del 11 de octubre de 2021. Informe solicitud de PAC –Muestra Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar 11 de octubre de 2021. Punto 2. reservas presupuestales proyecto tics. Anexo Excel “CENSO ECONÓMICO DANE”. celda 19.



Así, en la vigencia 2018, se constituyeron 1754 reservas presupuestales de las cuales 13 corresponden al proyecto fortalecimiento y modernización de los tics y 1741 reservas corresponden al proyecto “Levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad”.

Para la vigencia 2019, se constituyeron 943 reservas presupuestales, de las cuales 31 corresponden al proyecto “Fortalecimiento y modernización de los tics”, 880 al proyecto “Levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad” y 31 al proyecto “Desarrollo censo económico nacional”.

Para la vigencia 2020 se constituyeron 513 reservas presupuestales, de las cuales 23 corresponden al proyecto “Fortalecimiento y modernización de los tics”, 440 al proyecto “Levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad” y 86 al proyecto “Desarrollo censo económico nacional”.

En virtud de lo anterior, resulta claro que para la vigencia 2019 se logró una reducción importante en la constitución de las reservas presupuestales correspondiente al 46,24% frente a la vigencia 2018(...).

“(...) De la misma manera, en la vigencia 2020 se presentó una disminución del 45,60% frente al porcentaje de reservas constituidas en 2019 y una reducción del 70,75% frente a las reservas constituidas durante la vigencia 2018.

La disminución en la constitución de las reservas presupuestales obedece, precisamente, a un riguroso ejercicio de programación del PAC articulado con un seguimiento constante a los supervisores para que adelanten las labores que nos permitan pagar las obligaciones antes del 31 de diciembre de cada vigencia (...).

“(...) Adicionalmente, y tal como lo pudo comprobar la Contraloría en las reuniones sostenidas con el área financiera del DANE, durante las vigencias objeto de revisión, este Departamento ha venido elevando ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitudes adicionales de PAC a efectos de pagar todas las obligaciones contraídas a 31 de diciembre.

Sobre este punto se resalta que el DANE realiza un proceso de solicitud de PAC con base en la información reportada por cada dependencia, lo que implica que, una vez se tienen los datos de la programación de PAC, se procede a solicitar estos recursos al Grupo PAC de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – DGCPTN. Es la citada dirección la que determina el valor total asignado a la Entidad para realizar los respectivos pagos. Tal como se demostró en las reuniones sostenidas con el equipo auditor de la Contraloría, existe evidencia del rechazo de la solicitud de PAC, lo que nos obliga a realizar gestiones extraordinarias durante el mes de diciembre y así obtener los recursos suficientes para realizar los pagos.

En este sentido, se advierte que la programación de PAC realizada por las dependencias y direcciones territoriales es la herramienta que tiene la Entidad para la elaboración, seguimiento y control del PAC. Así, el registro en el SIIF Nación de los recursos solicitados se hace por montos globales y con una justificación general que solo permite la inclusión caracteres limitados. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprueba y autoriza los montos sujetos a su disponibilidad.

Ahora bien, con respecto de la afirmación de la Contraloría según la cual las deficiencias en la programación del PAC impactaron en el incremento de las reservas presupuestales en las vigencias objeto de evaluación, se aclara que no existe evidencia que la sustente, pues, tal como se ha venido señalando, la programación del PAC se hace de manera rigurosa atendiendo a las necesidades reportadas por cada dependencia (...).

“(...) Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario tener en cuenta que, a partir de la vigencia 2017, los cierres de vigencia no han contado con el periodo de transición para la constitución de cuentas por pagar presupuestales. Dicho periodo de transición permitía obligar las cuentas de cobro radicadas y así minimizar el impacto por la constitución de las reservas presupuestales. Sin embargo, en la actualidad, ante la imposibilidad de constituir cuentas por pagar, se induce a la entidad a utilizar el mecanismo de la reserva presupuestal como única opción para responder por las obligaciones adquiridas (...).



*“(…) En relación con las reservas que se constituyeron y tenían la entrega del bien y/o servicio a satisfacción antes de finalizar la vigencia, si bien se debían constituir como cuenta por pagar, es preciso indicar que, tal como se le manifestó verbalmente a la Contraloría, a pesar de los controles implementados y el seguimiento que se efectúa a los supervisores, los contratistas radican las cuentas en fechas posteriores al 31 de diciembre argumentando situaciones como el aumento de la retención en la fuente, que los proveedores no realizan la entrega de los documentos a los supervisores, o que, a su vez, los supervisores no radican los documentos debido a que son recibidos el 31 de diciembre y esta no es una fecha hábil para pago de cuentas (…)”.*

*“(…) Cabe aclarar, además, que el DANE realiza el proceso de contabilización de cuenta por pagar manual de las Reservas Presupuestales constituidas haciendo parte de los Pasivos de la Entidad, cumpliendo así a cabalidad con la normatividad vigente (Circular de Cierre y Apertura de Vigencia emitida por la administración SIIF Nación y los lineamientos de la Contaduría General de la Nación CGN) (…)”.*

*“(…) Finalmente, vale la pena tener en cuenta que, para diciembre 2018, el DANE pagó 9873 cuentas de cobro; para la vigencia 2019 se pagaron 13066 cuentas de cobro; para la vigencia 2020 se realizaron 13408. Dichos volúmenes de pago dan cuenta de una adecuada gestión presupuestal y permiten concluir que la entidad implementó controles para que contratistas y proveedores radicaran oportunamente las cuentas para su respectivo pago, contando con los recursos que por PAC, los cuales fueron aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cada vigencia aquí relacionada (…)”.*

## ANÁLISIS CGR

La CGR en la observación, no manifiesta que se incurrió en presuntas fallas, lo que se consigna en la causa, es que esta obedece a las deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto, supervisión de contratos y diligenciamiento del -PAC por las dependencias que solicitan recursos para cubrir las obligaciones a cancelar.

Cabe señalar que en los decretos de liquidación de las vigencias fiscales precitadas se estipula lo siguiente:

- Decreto 2467 de 2018, Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, estableció:

*“(…) Artículo 31. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2018 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

*Para las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2018 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2019 (…)”*

- El Decreto 2411 de 2019, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, determinó:

*“(…) Artículo 28. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2019 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los*

*compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.*

*Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2020 (...)*

Así las cosas, los bienes se recibieron a 31 de diciembre de dichas vigencias, pero por deficiencias en la solicitud del PAC ante el MHCP este no asignó los recursos, lo que conllevó a que se constituyeran como reservas presupuestales.

Frente a la constitución de reservas presupuestales, el DANE no justificó la excepcionalidad para las que son objeto de observación.

Cabe señalar, que la Ley 819 de 2003, en su artículo 8, que reglamenta el principio de programación integral de presupuesto reza:

“(...)

*Artículo 8. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente (...)*

Bajo este precepto, la ejecución del presupuesto se refleja en las obligaciones, que se soporta con el recibo de bienes y/o servicios, más no, con compromisos que están respaldados en reservas presupuestales.

Con base en la respuesta de la entidad, con relación a las reservas presupuestales de las vigencias 2018, 2019 y 2020, el DANE no justifica lo observado, sino que se remite a mostrar el comportamiento de las reservas presupuestales en los proyectos objeto de evaluación.

La entidad, indica la disminución en las reservas constituidas, situación que no está siendo observada por la CGR.

Así mismo, informa el mecanismo para la solicitud de PAC, pero no justifica las debilidades evidenciadas en el diligenciamiento y consistencia de la información, en los valores que se debían solicitar.

Si bien el MHCP en las circulares de cierre daba un período de transición, es pertinente señalar que, de acuerdo con el principio de anualidad, el presupuesto va del 1 de enero al 31 de diciembre, en articulación con el principio de programación integral del presupuesto. Adicionalmente cuando se efectúa un seguimiento al presupuesto de acuerdo con la contratación cargada se debe llevar el control de pagos pactados para la solicitud oportuna del PAC al MHCP y así evitar la constitución de reservas presupuestales.

El DANE no brinda respuesta a cada una de las observaciones de acuerdo como se comunicaron, para lo cual es pertinente señalar que con base en la respuesta, estas se debían constituir como cuentas por pagar. Adicionalmente cuando el contratista suscribe el contrato, se deben tener en cuenta los impuestos, deducciones y retenciones a que están sujetos los diferentes pagos pactados en el contrato.

La CGR no está observando la contabilización de las cuentas por pagar, dado que este proceso se da con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios. Sin embargo, en materia presupuestal de acuerdo con los artículos de decretos de liquidación de presupuesto precitados, se debe contar con PAC para constituir las cuentas por pagar, de lo contrario se llevan como reservas.

La CGR no está haciendo alusión a las cuentas de cobro canceladas en cada una de las vigencias fiscales.

Con base en lo antes expuesto, se valida como hallazgo Administrativo.

### 3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

4. Evaluar el cumplimiento de los objetivos de los proyectos de Inversión y el avance a la fecha de corte de la actuación.

La verificación se direccionó a la ejecución de los recursos asignados a partir del análisis y evaluación de la contratación cargada a los proyectos, de acuerdo con los productos y actividades establecidas en las fichas EBI de los proyectos.

Como resultado de la evaluación adelantada, los proyectos objeto de auditoría han cumplido con las actividades y productos, que están inmersos en las fichas EBI como el servicio de información para la gestión administrativa en lo que concierne con el proyecto de inversión *“Fortalecimiento y Modernización de las Tics que responda a las necesidades de la Entidad a nivel nacional”* cuyo objetivo es aumentar la capacidad de la arquitectura tecnológica, de datos y de aplicaciones en la atención a los requerimientos que soportan la información estadística.

En lo que respecta al proyecto *“levantamiento de información estadística de calidad, cobertura y oportunidad”*, la ejecución de los recursos asignados al proyecto se articuló con las actividades de planeación logística, recolección de información, depuración de la información y generación de bases de datos en cada operación estadística realizada para la consecución del producto *“Bases de datos de la temática Agropecuaria”* y *“Bases de datos de la Temática de Gobierno”* de la ficha EBI.

En el proyecto *“desarrollo del censo económico nacional”*, como resultado de su evaluación, se cumplió con las diferentes actividades establecidas para la fase uno (especificación de necesidades) y la fase dos (diseño), cuyo producto para el 2020 contemplaba la elaboración de los *“documentos metodológicos”*, como lo establece la ficha EBI del proyecto. En la evaluación al cumplimiento de los objetivos del proyecto de acuerdo con el corte a 30 de junio de 2021, se han cumplido con los productos y actividades de acuerdo con lo establecido en las fichas EBI.

### 3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

5. Evaluar el control Fiscal Interno en relación con los proyectos de inversión objeto de la auditoría

Se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno a la gestión y ejecución de los recursos asignados a los tres proyectos objeto de evaluación, mediante la verificación de la efectividad de los controles aplicados para mitigar los riesgos identificados en la etapa de planeación, a través de los diferentes procedimientos tanto legales, cumplimiento de objetivos y ejecución presupuestal de los recursos apropiados y ejecutados en las vigencias 2018 a 30 de junio de 2021, que refleja lo siguiente:

### **Conclusión de la Evaluación de control interno:**

El concepto de control fiscal interno arrojó una calificación de 1.007, que lo ubica como **EFICIENTE**, dado que los bienes y/o servicios contratados cumplieron con las especificaciones técnicas definidas, para satisfacer la necesidad que dio origen a la contratación, no se presentó pérdida de recursos por bienes, asignados a contratistas y funcionarios de acuerdo con la información aportada por la entidad.

Igualmente, se cumplió con las metas financieras y de gestión establecidas en las fichas EBI de los proyectos de acuerdo con el reporte de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI, como también la programación y ejecución del presupuesto de acuerdo con la apropiación vigente asignada a cada uno de los mismos, conforme a los objetivos productos y actividades, situación que no permitió la materialización de los riesgos en los diferentes procesos evaluados; sin embargo, se presentan deficiencias en la articulación del proceso contractual con el presupuestal y en la constitución y ejecución de reservas presupuestales.

### **3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6**

6. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas objeto de la auditoría.

Teniendo en cuenta que no existen acciones de mejora en el Plan de Mejoramiento resultado de auditorías anteriores relacionadas con los proyectos de inversión, no fue objeto de verificación en el desarrollo del presente proceso auditor.

### **3.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7**

7. Atender las solicitudes ciudadanas relacionadas con los proyectos de inversión, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.

Se adelantó la evaluación a las solicitudes ciudadanas que se recibieron en la fase de ejecución de la auditoría.

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento al DANE, vigencia 2018 a 30 de junio de 2021, se recibieron dos denuncias identificadas con radicado No. 2021ER0105007 del 12 de agosto de 2021 y No. 2021ER0109419 del 20 de agosto de 2021, que aluden a presuntas irregularidades acaecidas por cuenta de las condiciones laborales en el área financiera del -DANE.

Teniendo en cuenta que la competencia de la CGR es de resorte fiscal y que el tema de las denuncias se enfocaba en las condiciones laborales de la entidad, se procedió a dar traslado de estas, a través de oficio No. 2021EE0181559 del 12 de agosto de 2021, a la Secretaría General del DANE para que desde el espectro de su competencia las atendiera.