

*“ Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros de Bogotá”*

35000- 25 septiembre de 2006

Señor  
LUÍS EDUARDO GARZÓN  
Alcalde Mayor de Bogotá.  
Carrera 8 No. 12-41  
Ciudad.

**ASUNTO:** Control de Advertencia administración del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – SISBEN en el Distrito Capital.

En ejercicio de las funciones de Control Fiscal consagradas en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política Nacional, la Ley 42 de 1993 y en especial, la facultad de advertencia señalada en el numeral 8 del artículo 5 del Acuerdo 24 de 2001, es necesario poner en su conocimiento que con ocasión del ejercicio de vigilancia y control fiscal adelantado por la Dirección Sectorial Gobierno de la Contraloría de Bogotá en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se detectaron, a través de la auditoría especial en desarrollo de la Fase I del PAD - 2006, notorias inconsistencias en la administración, coordinación y control de la información que soporta el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – SISBEN, afectándose de esta manera las necesidades de la población que demanda estos beneficios y por consiguiente la focalización del gasto social.

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital en su calidad de administrador del sistema en el distrito capital y el Comité Técnico de Administración del SISBEN<sup>1</sup> como máxima autoridad de éste, no han gestionado de manera efectiva las actividades de coordinación y control del sistema, y que derivan, en que hoy por hoy, se venga desvirtuando este instrumento que sirve para focalizar el gasto social a la población más pobre y vulnerable que tiene derecho a los programas sociales, dependiendo de su condición socioeconómica particular, personas que son clasificadas técnicamente a través de la aplicación de una encuesta.

En este sentido, es claro para este ente fiscalizador, que la responsabilidad de gran parte de estas anomalías recae directamente en el Comité Técnico de

---

<sup>1</sup> Comité conformado por: delegado del Alcalde Mayor (quien lo preside), y los delegados de cada uno de los directores del DAPD, SDS, SED, DABS, DACD – Decreto 583 de 1999 y Acuerdo 001 de marzo del 2000 del Comité Técnico de Administración del SISBEN.

Administración del SISBEN, como máxima autoridad en la administración y coordinación de éste, y fundamentalmente, porque no se viene cumpliendo con lo establecido en el artículo 2º del acuerdo 002 de 2002 que fijó una periodicidad de dos (2) meses para que se reúna el Comité de forma ordinaria y de forma extraordinaria cada vez que sea convocado por la Subdirección de Desarrollo Social – Gerencia de Pobreza y Focalización, quien ejerce la Secretaría Técnica, espacio adecuado para monitorear y evaluar las innumerables inconsistencias del sistema ya mencionadas; sin embargo, con base en las actas soporte documental de la realización de los mismos, se evidenció que esta disposición no está siendo cumplida, encontrándose que sus reuniones anuales no han sido más de tres (3), muy a pesar de que el DAPD haya convocado a los miembros del Comité con una mayor periodicidad.

Corroborando lo anteriormente señalado, la respuesta de la misma administración al afirmar textualmente: “...Sin embargo, la auditoría señala un punto importante en torno a las funciones de monitoreo del Comité Técnico Administrador del SISBEN las cuales deberán ser revisadas de manera conjunta con las entidades que lo conforman. Esto requerirá un estudio de las competencias de las diferentes instancias, lo cual se propondrá en la próxima reunión del Comité”. Considera entonces este ente de control fiscal, que las atribuciones estatutarias conferidas a este Comité por la ley, debieron ser asumidas por el mismo, a partir del momento en que le fueron asignadas, máxime cuando estas funciones no son discrecionales sino regladas; y no solo hasta hoy, cuando se viene cuestionando el cumplimiento de dichas competencias, lo cual ha afectado en forma negativa el funcionamiento del Sistema y por ende sus resultados.

La situación evidenciada se origina, en que no se realizan las validaciones, confrontaciones y análisis en forma periódica, entre la información consignada en la base de datos de la entidad responsable del SISBEN, en este caso el DAPD y los datos de las entidades del sector social, usuarias de este instrumento en el distrito<sup>2</sup>, a fin de determinar la consistencia y calidad de la información.

Lo anterior, evidencia aún más, la falta de coordinación y retroalimentación efectiva entre las entidades del sector social que hacen uso de la información registrada en la base de datos del SISBEN administrada por el DAPD, con la correspondiente consecuencia e incidencia en los errores para otorgar los beneficios a quienes realmente lo necesitan y por ende en la generalizada inconsistencia de la información a todo nivel con relación con el SISBEN.

---

<sup>2</sup> Secretarías Distritales de Salud, Educación y Departamento Administrativo de Bienestar Social.

No está por demás recalcar que las deficiencias en la coordinación del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales SISBEN en el Distrito Capital, traen como consecuencia el adelanto de acciones aisladas por parte de cada una de las instancias involucradas en la temática, lo cual redundo en mayores costos para el Distrito; duplicidad de procesos, dificultad para manejar una información estándar a nivel Distrital y finalmente la asignación irregular de subsidios.

Ahora bien, en materia de encuestas se observaron una serie de inconsistencias, fundamentadas en la inadecuada aplicación de estas, que comprometen la responsabilidad no solo del Alcalde Mayor como máxima autoridad en el distrito, sino también, del Departamento Administrativo de Planeación Distrital en su calidad de administrador del Sistema en el distrito capital, considerando que la ley es clara en señalar sus obligaciones sobre este aspecto, tal como lo estipula el art. 9 del acuerdo 244 de 2003 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, en donde textualmente se expresa: *“La aplicación, implementación, administración y calidad de la información de la encuesta Sisbén y de los listados censales de su competencia, **será responsabilidad del alcalde del respectivo municipio o distrito**....”* (El subrayado es nuestro). Así las cosas, se evidenciaron las siguientes irregularidades.

Se comprobó falta de oportunidad en la aplicación de encuestas, ya que por ejemplo, de 179.114 solicitudes formuladas por la ciudadanía, de las cuales 70.827 corresponden a la nueva metodología, 38.779 fueron atendidas entre 91 días y tres años después de efectuada la solicitud. Esta situación crea una alta posibilidad para que tales encuestas no sean exitosas, dada la movilidad de este tipo de población, que por sus mismas condiciones socioeconómicas, está continuamente cambiando de lugar de residencia. Aún más, se observó que 5.405 solicitudes calificadas como exitosas no aparecen incorporadas en la cuestionada base de datos.

Sobre este aspecto, se logró comprobar, que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, realizó la aplicación de la encuesta SISBEN entre febrero de 2003 y junio de 2005 en las veinte (20) localidades del distrito a cerca de 4.077.424 personas, en la población categorizada en los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. Sin embargo, de acuerdo con la información suministrada por la Secretaria Distrital de Salud, de un total de 1.618.095 personas que a diciembre 31 de 2005 estaban afiliadas al régimen subsidiado, 1.235.413 contaban con nueva encuesta SISBEN, lo que quiere decir, que cerca

de 382.682 personas continúan con la calificación SISBEN anterior, corriendo el riesgo de quedar desafiadas del Régimen Subsidiado de Salud<sup>3</sup>

A este panorama se agrega, el pago de un alto volumen de encuestas consideradas como no exitosas en el año 2005, es decir, encuestas que no pudieron ser aplicadas, tal como se evidenció en el contrato No.140 de 2004, el cual contemplaba la realización de 79.558 encuestas, de las cuales 35.227 fueron no exitosas, cifra que equivale al 44.3% del total contratado, siendo pagadas al contratista con valores pactados para **encuesta no exitosa**.

En esta inconsistencia incide el hecho, que el Departamento Administrativo de Planeación modificara las condiciones contractuales que venía estableciendo, básicamente en lo relacionado con la **no retribución al contratista por encuesta no exitosa**, debido a que en los contratos 049 de 2003 y 036 de 2004 esta erogación no se venía conviniendo, pero en los subsiguientes sí se pactó el pago de \$1.357 y \$1.500, por encuesta no exitosa, lo que le representó a la entidad desembolsos por un valor que alcanzó los \$47.8 millones por este concepto.

No sobra señalar, que en esta baja efectividad de las encuestas, ha contribuido la falta de controles previos al suministro de información al contratista, considerada clave para el objeto contratado, como la verificación oportuna del solicitante y la verificación previa del lugar de residencia antes de practicarse la encuesta, y fundamentalmente la inoportunidad para la realización de las encuestas por barrido.

En estos términos entonces, y teniendo en cuenta que el pago de las encuestas no exitosas se continúa pactando, afectando de una u otra forma el patrimonio distrital, tal como se evidenció con la suscripción del Contrato 317 de diciembre 28 de 2005 y con la adición del contrato 140 de 2004 suscrita el 2 de diciembre de 2005, este despacho considera oportuno alertar a la administración sobre posibles detrimentos patrimoniales y los inminentes riesgos que podrían afectar la adecuada prestación de los servicios de salud, de no implementarse correctivos sustanciales frente a las situaciones anteriormente señaladas, y así reducir la alta posibilidad de que se continúen presentando encuestas no exitosas y reconociendo el pago por ellas, máxime cuando se tienen proyectadas a realizar 1.570.066 encuestas, lo que le representaría al distrito posibles pérdidas del orden de los \$1.042.6 millones, resultado que se obtiene de calcular el número de encuestas proyectadas a aplicar durante la presente administración que cubre las vigencias 2004 – 2008, frente al posible número de encuestas no exitosas así:

---

<sup>3</sup> Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial, Sector Salud y Bienestar Social – Contraloría de Bogotá.

Número de encuestas proyectadas a realizar: 1.570.066

Porcentaje de encuestas no exitosas: 44.27%

Número de encuestas no exitosas: 695.068

Valor a erogar por encuestas no exitosas: \$1.042.602.000

En lo concerniente a la base de datos, se han vuelto reiterativas las inconsistencias en los datos utilizados para otorgar los diferentes subsidios, situaciones sobre las cuales este ente de control fiscal, se ha pronunciado en repetidas ocasiones. Confirma una vez más estas deficiencias las pruebas de auditoría efectuadas a los datos de la nueva y antigua metodología del SISBEN; la información reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil; la relación de beneficiarios de subsidios educativos, lo mismo que de los beneficiarios del régimen subsidiado y contributivo en salud, así como, la información de Estratificación y Solicitudes de Encuesta, pruebas que permitieron detectar irregularidades materializadas en los siguientes aspectos:

1. Se detectaron beneficiarios de los diferentes subsidios sin estar registrados en los datos del antiguo SISBEN, como tampoco en los registros de la nueva metodología, situación evidenciada en la asignación de subsidios de educación, contemplados en el Plan Sectorial.

En este sentido, se hallaron registros duplicados de beneficiarios de subsidios de educación, así como, la asignación de subsidios sin la respectiva encuesta SISBEN. Al respecto, llamó la atención de este organismo de control, el hecho de haberse asignado subsidios educativos sin tener en cuenta la información registrada en la base de datos, con el agravante, que fueron asignados subsidios a usuarios que no cumplen con las condiciones para ser beneficiarios y por lo tanto no tendrían este derecho, considerando que fueron clasificados con un resultado mayor de 22 puntos y con un nivel de SISBEN entre 3 y 5, en el momento que fueron encuestados.

2. Una vez efectuada la confrontación entre la base de datos del SISBEN y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se evidenció que aún aparecen registrados en la base de datos de la nueva metodología del SISBEN, personas ya fallecidas, sin ningún tipo de señalización que le permita identificar a las entidades del área social, que estas personas ya no son acreedoras a los subsidios, situación que deriva, en que en la actualidad éstos posean los derechos como beneficiarios potenciales de los subsidios en los niveles 1, 2 y 3.

3. Se comprobaron inconsistencias en el registro del estrato y diferencias entre las bases de datos del SISBEN y Estratificación, esta última administrada por la Subdirección de Competitividad e Innovación del DAPD, lo que ha incidido en que se presenten hechos como, el registro de usuarios, dentro del SISBEN, clasificados con un estrato socioeconómico superior al seis (6); situaciones derivadas por la falta de coordinación entre las dependencias involucradas, dado que no se efectúan los cruces de información oportunos y las verificaciones que permitan asegurar la validez y calidad de la información que alimenta las bases de datos administradas por el DAPD, ocasionando calificaciones erradas en los niveles del SISBEN.
4. De igual forma, se estableció la existencia de potenciales beneficiarios de subsidios con puntajes bajos en el SISBEN y con una alta capacidad de pago, contradiciendo la finalidad del sistema, el que está orientado a la población pobre y vulnerable; al igual, que personas con puntajes altos en el SISBEN y con baja capacidad de pago en niveles a los cuales no se les otorga beneficios.
5. Es evidente la falta de operacionalización de los campos que se establecieron inicialmente en el diseño de las bases de datos, como es el caso de la tabla de solicitudes, en la cual no se incluyeron los campos: número de contrato, observación contrato, los que permitirían implementar controles puntuales a los resultados de cada contrato, que a su vez se reflejarían en las solicitudes, y que además, posibilitaría establecer el comportamiento de las mismas.

Así mismo, en la tabla de ciudadano que contiene datos como fecha de retiro, folio de retiro, observaciones de retiro, interno anterior, estado ciudadano; son campos que no se han diligenciado en la base de datos y los cuales podrían ser utilizados para implementar controles que permitan identificar y hacer el seguimiento de los ciudadanos que han solicitado retiro, permitiendo su verificación posterior con las bases de datos de las entidades del sector social que otorgan los beneficios.

6. Paralelamente se encontraron inconsistencias en variables claves como jefe de hogar, estrato de energía, entre otros, que determinan el nivel de clasificación del SISBEN, las cuales debieron ser detectadas en los procesos de validación del sistema, con el agravante que se encuentran en las bases de datos definitivas suministradas a las entidades sociales que otorgan los beneficios; así como, inconsistencias y falta de confiabilidad en los registros en cuanto a la identificación de los usuarios en la Base de Datos de SISBEN, encontrándose inconsistencias ratificadas por la Administración, con diferencias en los

documentos de identidad por uno o más dígitos, que no permiten su ubicación en la base de datos; errores de escritura de los nombres y apellidos que no se identifican ni siquiera con los fonéticos.

Adicionalmente, y en concordancia con las anomalías anteriormente expuestas, es importante hacer referencia a las limitantes de carácter técnico que presenta la nueva metodología, básicamente derivadas en las debilidades del Software y manejador de la base de datos, los cuales tienen deficiencias para el procesamiento de grandes volúmenes de información y limitaciones en sus sistemas de seguridad que permiten la posibilidad de manipulación por parte de los encargados de la aplicación. Su característica de procesamiento en ambiente monousuario, impide el desarrollo de multitareas simultáneas que optimicen los tiempos de procesamiento de datos con menor recurso humano y menores costos.

En este sentido, no sobra hacer hincapié en el hecho, que los continuos fenómenos migratorios de población de otras ciudades principalmente hacia el distrito capital, por factores de expulsión y atracción como la violencia rural, el desempleo, los cambios tecnológicos agrarios y la sustitución de cultivos, exigen que se tenga que contar con sistemas de información mas ágiles que puedan responder en forma eficaz a estos fenómenos.

Esta situación ha generado innumerables quejas por parte de la ciudadanía respecto a las deficiencias en la calidad de la información, debido a la falta de control en los programas de captura, en la digitación, lo que obedece a la ausencia de mecanismos de actualización, que permitan incorporar información de nacidos, inmigrantes, fallecidos, identificar dobles afiliaciones, así como, la verificación y comparación permanente de la información, factor fundamental para el éxito de la aplicación de la encuesta SISBEN<sup>4</sup>.

En síntesis, los resultados de esta auditoria permiten concluir:

1. El Comité Técnico Administrador del SISBEN no viene operando efectivamente, a pesar de las responsabilidades que el Decreto 583 de 1999 le señala, además de aquella que le compete al señor Alcalde Mayor en cuanto a la calidad de la información en cumplimiento del art. 9 del Acuerdo 244 de 2003 emitido por el Consejo de Seguridad Social en Salud.
2. Ausencia de coordinación, control y retroalimentación en el Sistema de Información del SISBEN, que involucra a todas las entidades del Sector Social distrital, usuarias de este instrumento en el distrito.

---

<sup>4</sup> Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial, Sector Salud y Bienestar Social – Contraloría de Bogotá.

3. Pago de encuestas No Exitosas, que alcanzan al 44% del total realizado, lo cual podría configurar una posible pérdida de recursos para el distrito, por cuanto la población que demanda estas encuestas, solicita nuevamente la aplicación de la misma hasta que se supla su necesidad, lo que generaría nuevas erogaciones para el distrito.
4. Inoportunidad en la aplicación de encuestas solicitadas.
5. Inconsistencias reincidentes en las Bases de Datos utilizadas para focalizar el gasto social.
6. Deficiencias Técnicas y de capacidad en el software que soporta el sistema de información del SISBEN, el cual es responsabilidad del DNP.

Con fundamento en las situaciones anteriormente expuestas, este órgano de control fiscal, considera relevante que se tomen las acciones correctivas necesarias, a fin de evitar que se sigan desvirtuando los objetivos de focalización del gasto social en los sectores más vulnerables, para lo cual ha sido implementada esta herramienta, con los consecuentes desgastes administrativos y económicos que se generan, perdiéndose así la oportunidad de ampliar la cobertura en la asignación de subsidios en la población que realmente lo necesita; **máxime cuando el gobierno nacional ha estado contemplando la posibilidad de utilizar esta herramienta en la devolución del IVA.**

En este orden de ideas, este organismo de control le solicita informar sobre las acciones que adelantarán las entidades involucradas en la temática analizada, para subsanar cada una de las deficiencias identificadas en el presente informe, señalando el tiempo requerido para implementar los correctivos necesarios, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el artículo 5º numeral 8 del Acuerdo 24 de 2001. De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Dicha información deberá ser remitida a este Despacho a más tardar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de la presente.

Por último, no está por demás hacer mención, que con relación a los planteamientos anteriormente expuestos, la dirección sectorial Gobierno de la Contraloría de Bogotá, recibió comunicación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital – Subdirección de Desarrollo Social fechada en el mes de julio del presente año, en donde se expresa el agradecimiento y reconocimiento a los resultados y aportes del estudio adelantado por este organismo de control, que dio origen al presente Control de Advertencia.

Cordialmente,

**ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA**  
Contralor de Bogotá

C.C. Dra. Martha Catalina Velasco Campuzano, Directora Departamento Administrativo de Planeación Distrital  
C.C. Departamento Administrativo de Planeación Nacional  
Revisión Técnica: Patricia Rivera Rodríguez, Directora Técnica Sector Gobierno  
Revisión Jurídica: Clarena Peralta Barboza, Asesora Jurídica