

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC VIGENCIA 2017

CGR-CDDJS 025
Diciembre de 2018

**UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC
VIGENCIA 2017**

Contralor General de la República Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (E) Ricardo Rodríguez Yee

Contralora Delegada Defensa, Justicia
y Seguridad María Judith Reyes Gómez

Director de Vigilancia Fiscal Alberto Torres Gutiérrez

Supervisor Dora Isabel Bernal Mora

Líder de Auditoría Sandra Liliana Aragón Trujillo

Integrantes del Equipo Auditor Diana Cristina Molina García
Yanneth Mallarino Fritz
Erika Johanna Oviedo Ariza
Ariel Rojas López
Fredy Varón Triviño
York Denxer González Díaz

Auditor de Apoyo Juan Carlos Quesada Arboleda

TABLA DE CONTENIDO

1. DICTAMEN INTEGRAL	4
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	4
1.2. MARCO DE REFERENCIA	
1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	5
1.4. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2017	6
1.5. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO	8
1.6. OPINIÓN SOBRE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	9
1.7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	10
1.8. CALIFICACIÓN EFECTIVIDAD ACCIONES PLAN DE MEJORAMIENTO HALLAZGOS	10
1.9. RELACIÓN DE HALLAZGOS	11
1.10. PLAN DE MEJORAMIENTO	11
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	13
2.1. IDENTIFICACIÓN DEL SUJETO DE CONTROL	13
2.2. RESUMEN DE LAS POLITICAS CONTABLES SIGNIFICATIVAS	14
2.3. OBJETIVO ESPECÍFICO EMITIR FENECIMIENTO O NO SOBRE LA CUENTA FISCAL	14
2.4. OBJETIVOS ESPECIFICOS MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO	21
2.5. OBJETIVOS ESPECIFICOS MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE	207
2.6. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO FINANCIERO	264
2.7. SEGUIMIENTO A AVANCE AL CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DE TUTELA SENTENCIA T-267 DE 2018 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	266
2.8. ATENCIÓN SOLICITUDES CIUDADANAS E INSUMOS	267
2.9. ANEXOS	269

Bogotá D.C.,

Doctora

MATILDE MENDIETA GALINDO

Directora General

UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS

Ciudad

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a los estados financieros de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios por la vigencia 2017, los cuales comprenden el Balance General, el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, El Estado de Cambios en el Patrimonio, las notas a los Estados Contables y la información presupuestal, dentro de los parámetros de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI.

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

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la Contraloría General de la República.

La Auditoría Financiera se llevó a cabo de conformidad con las normas legales, la cual incluyó la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas, evaluando el Control Interno Financiero y la evaluación de la efectividad del Plan de Mejoramiento frente a los hallazgos financieros.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido, para que la Entidad emitiera un pronunciamiento al respecto.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

La Contraloría General de la República, adelantó auditoría financiera a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios por la vigencia 2017, la que incluyó los siguientes objetivos:

Objetivo General

Emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros de la vigencia 2017 y establecer si la Entidad, cuenta con un control interno contable que le permita presentarlos conforme a lo previsto en la normatividad, y emitir concepto sobre la ejecución presupuestal vigencia 2017.

Objetivos Específicos

- Evaluar los Estados Financieros Vigencia 2017 y emitir una opinión sobre los mismos.
- Evaluar la ejecución presupuestal (reservas presupuestales, vigencias futuras, cuentas por pagar) de la vigencia 2017 y emitir una opinión sobre la misma
- Evaluar el Control Interno Financiero y emitir concepto.
- Evaluar la ejecución de los ingresos y los gastos (reconocimiento, recaudo, ordenaciones de gastos y de pagos), y si los bienes y servicios se recibieron de acuerdo a lo contratado, con el fin de emitir la opinión correspondiente.
- Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal.
- Atender las denuncias e insumos relacionados con la materia a auditar.
- Realizar seguimiento al plan de mejoramiento, en la materia a evaluar, conceptualizar sobre su eficacia y eficiencia.

1.2. RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, es responsable de la adecuada preparación de los estados financieros objeto de la presente auditoria, de conformidad con el marco de información financiera aplicable. También es responsable del contenido de la demás información suministrada a la Contraloría General de la República en el curso de la auditoria, como del Control Interno Contable.

1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República realiza auditoría financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la Contraloría General de la República de acuerdo con el artículo 268 constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La Contraloría General de la República, ha llevado a cabo esta auditoría financiera teniendo como soporte técnico y conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica No 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Tales normas exigen que la Contraloría General de la República cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable acerca de si los Estados Financieros y cifras presupuestales están libres de error e incorrección material.

La Auditoría Financiera conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la Contraloría General de la República, tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta Auditoría Financiera, la Contraloría General de la República concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

1.4. OPINIÓN CONTABLE

La opinión emitida al 31 de diciembre de 2017 es **NEGATIVA**, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

El Balance General a 31 de diciembre de 2017 de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, presentó Activos por \$871.152.152.894 y Pasivos por \$27.269.448.648, dentro de los cuales se evidenciaron sobrestimaciones por \$27.015.444.833 y subestimaciones por \$8.755.705.085 para un total de

inconsistencias de \$35.771.149.918. En este orden de ideas, a partir de la evaluación sobre la base de la materialidad cuantitativa y cualitativa establecida en la Guía de Auditoría Financiera, La Contraloría General de la República determina una Opinión Contable *NEGATIVA*, generada especialmente por:

- Inconsistencias en el saldo de las Construcciones en Curso, debido a valores registrados sin legalizar por parte del supervisor responsable o sin la depuración de estos, situación presentada en los convenios Interadministrativos suscritos con Fonade: 216144 de 2016 y 210077-366 de 2010; inoportunidad en la entrega de los informes de avance de obras al grupo contable para su registro y falta de conciliación entre las áreas.
- Incorrecciones en la cuenta Recursos Entregados en Administración, especialmente en lo correspondiente a los registros de los recursos entregados al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 por los contratos 363 de 2015 y 331 de 2016, los cuales no discriminan la ejecución de los gastos por contratos ni por vigencias fiscales y por la ausencia de un sistema de centro de costos; lo que dificulta el control y seguimiento oportuno de la ejecución, pagos y reportes de dichos recursos. De igual manera, la entrega inoportuna de los informes de avance de obras al grupo contable para su registro y falta de conciliación entre las áreas.
- No fueron registrados Derechos Fiduciarios al corte de la vigencia 2017.
- La USPEC, no realiza seguimiento financiero, ni conciliación de las amortizaciones de los anticipos y sus desembolsos y de los reintegros de los rendimientos que realizan las fiduciarias de los contratos, lo que genera deficiencias e inconsistencias en cuanto a las características de la información financiera de Relevancia y Veracidad de la misma.
- En los Estados Financieros, no se tienen reconocidas las obligaciones a favor de la USPEC, por concepto de incapacidades que asume ni tampoco los pagos que realizan las EPS.
- Inconsistencias en los reportes de los rendimientos financieros, toda vez que con los mismos no se logró identificar el valor total de los rendimientos que generaron los recursos que USPEC entregó en administración y en anticipos.

1.5. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación sobre la calidad y eficiencia del Control Interno Financiero arrojó un resultado de “**INEFICIENTE**”, con una calificación de 2,49, debido a debilidades en los controles diseñados para la mitigación de los riesgos evidenciados en los procesos y áreas examinadas, especialmente en los siguientes casos:

- Falta de ejecución acciones para mitigar las causas de los hallazgos establecidos en el Plan de Mejoramiento acumulado.
- Incumplimiento por parte de la Oficina de Control Interno en sus roles de Auditoría, Seguimiento y Asesoría.
- Inicio de obras de construcción o de mantenimiento sin las aprobaciones de diseños, estudios, permisos y/o licencias.
- Suscripción de contratos, convenios o proyectos sin el lleno de requisitos atendiendo a la regulación normativa del sector carcelario y penitenciario.
- Debilidades en el cumplimiento a la labor de supervisión que la USPEC debe ejercer a la ejecución de los recursos conforme con las obligaciones contratadas.
- Inconsistencias en los informes de supervisión que no contienen la información financiera acorde con los avance reales de las obras o mantenimientos que permitan ser el soporte de los registros contables y financieros de la entidad.
- Debilidades en las interventorías como mecanismo de seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Incumplimiento en las entregas de las obras y los mantenimientos contratados para el mejoramiento de la infraestructura y la ampliación de cupos carcelarios.
- Irregularidades de tipo legal en los contratos y convenios realizados por la USPEC que impactaron la ejecución de los recursos en cumplimiento de los objetivos trazados.
- Debilidades de cohesión y coordinación de las áreas misionales para el suministro oportuno de la información financiera al área contable para que los registros sean confiables y reflejen la realidad económica de la entidad.

- Inicio del Balance de Apertura 2018 bajo las normas internacionales de contabilidad para el sector público, sin la aprobación de las políticas contables por la Alta Dirección.
- Continuos cambios de Directores Generales y por ende de estilos gerenciales y cambios en la Planta de personal por ser provisionales y contratos de prestación de servicios, impactando en la continuidad de los procesos y memoria institucional.
- Incumplimiento de normas de Archivo de Gestión

1.6. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

En nuestra opinión la gestión presupuestal de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios vigencia 2017, es **NO RAZONABLE**.

De acuerdo con la evaluación efectuada a partir de la determinación de la materialidad cuantitativa y cualitativa establecida en la Guía de Auditoría Financiera, se concluye que la gestión en la ejecución del presupuesto de la vigencia auditada es NO RAZONABLE, conforme al concepto y valor de las incorrecciones materiales encontradas que ascienden a \$293.713.504.689 y que impactaron la información presupuestal de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

Lo anterior se soporta en los hallazgos presentados en este informe, de los cuales se presenta dentro de los aspectos relevantes los siguientes:

Respecto a las reservas presupuestales constituidas en el 2016 por \$336.067.973.391 al cierre de la vigencia 2017 no se ejecutaron \$8.163.036.920, valores que correspondían a contratos de construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional y gasto de alimentación para internos.

De otra parte, en relación con el CONPES 3828 de 2015 sobre Política Penitenciaria y Carcelaria de Colombia, que estableció en su momento entre otros aspectos, la creación de 11.843 nuevos cupos, para lo cual el gobierno nacional ha dispuesto los recursos para la construcción de establecimientos de reclusión, como también para los mantenimientos de los mismos, mediante los proyectos de inversión aprobados por el DNP.

Estos proyectos de inversión ejecutados por la USPEC durante las vigencias 2013 a 2017, contaron con \$971.458.624.888, sin embargo, la CGR observó que los recursos del presupuesto de inversión destinado para obras, en un porcentaje significativo ha sido transferido a otras entidades públicas para su

ejecución, sin embargo, a 31 de diciembre de 2017, por la falta de gestión y de acciones de cumplimiento, no se contaba con las obras convenidas.

La USPEC ha girado durante las vigencias 2016 y 2017 al convenio Interadministrativo de Fonade 2116144 de 2016 recursos del proyecto de Inversión C-111-802-1 Construcción de Infraestructura \$286.045.313.775 y por el rubro A-3-5-3-24-10 Implantación del Sistema Integral de Salud para el Sistema Penitenciario y Carcelario, la suma de \$5.500.000.000, de lo cual no se evidenció ejecución real de estos recursos en cumplimiento del objeto contractual.

De igual manera, se evidencian gastos inadecuados por los rubros A-2-0-4-41 Otros gastos por adquisición de servicios concernientes a valores por pago de alimentos a la PPL y Proyecto de Inversión C-111-802-1 Construcción de Infraestructura, generando hallazgos con incidencia fiscal.

1.7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República NO FENECE la cuenta fiscal de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, por la vigencia fiscal 2017.

Tabla No. 1.
Tabla de Fenecimiento de Cuenta Fiscal
Guía de Auditoría Financiera

OPINIÓN CONTABLE	OPINIÓN PRESUPUESTAL
NEGATIVA	NO RAZONABLE
NO FENECE	

1.8. CALIFICACIÓN EFECTIVIDAD ACCIONES PLAN DE MEJORAMIENTO HALLAZGOS FINANCIEROS

La auditoría efectuó evaluación de la efectividad de las acciones planteadas para los hallazgos financieros y que atañen a los objetivos programados dentro de esta auditoría, con el objeto de eliminar las causas que dieron origen a los hallazgos del Plan de Mejoramiento reportado en el sistema de rendición de cuentas – SIRECI de acuerdo con lo establecido en la Resolución 7350 de 2013, sus instructivos y los parámetros de evaluación establecidos en la Guía de Auditoría Financiera de la CGR.

La revisión del cumplimiento y efectividad de las metas propuestas por la Entidad y reportadas en el sistema de rendición de cuentas - SIRECI, determinó que el Plan de Mejoramiento a 31 de diciembre de 2017 fue **INEFECTIVO**, debido a la que las acciones emprendidas por la alta dirección no eliminaron las causas de los hallazgos financieros, a la falta de autocontrol por parte de cada una de las dependencias responsables de cumplir las acciones y a las debilidades en los mecanismos de coordinación entre las dependencias en función de los procesos a cargo y de seguimiento y asesoría por parte de la Oficina de Control Interno.

1.9. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera se determinaron cincuenta y nueve (59) hallazgos administrativos, de los cuales 4 hallazgos tienen posible connotación fiscal, 26 con posible connotación disciplinaria, 1 con posible connotación penal, 1 con Otras Incidencias y una solicitud de Sancionatorio.

De igual manera, se presenta un beneficio de auditoría producto de acciones correctivas en el marco del Plan de Mejoramiento de la Entidad, referente a la obtención de titularidad de bienes tecnológicos por \$784.787.552

1.10. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad como resultado de la Auditoría Financiera, deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente informe, atendiendo lo establecido en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – “SIRECI” - adoptado mediante la Resolución Orgánica de la CGR 7350 de 29 de noviembre de 2013; norma que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos, prórrogas para la rendición del mismo.

Por lo anterior, le informamos que el plazo máximo para el cargue del Plan de Mejoramiento es de treinta (30) días hábiles, siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigente

Atentamente;

MARÍA JUDITH REYES GÓMEZ

Contralora Delegada Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Aprobó: Alberto Torres Gutiérrez, Director de Vigilancia Fiscal
Revisó: Dora Isabel Bernal Mora, Supervisor
Elaboró: Sandra Liliana Aragón Trujillo, Líder de Auditoría
Equipo Auditor
Yanneth Mallarino Fritz
Diana Cristina Molina García
Ariel Rojas López
York Denxer González Díaz
Erika Johanna Oviedo Ariza
Freddy Varón Triviño
Juan Carlos Quesada Arboleda

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. IDENTIFICACIÓN DEL SUJETO DE CONTROL

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, fue creada mediante Decreto 4150 del 3 de noviembre de 2011, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, tiene por objeto gestionar y operar el suministro de bienes, la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC.

De acuerdo con documentación entregada a la CGR por la CGR su Misión y Estructura Orgánica es la siguiente:

MISSION: La Unidad administrativa especializada, del orden nacional, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho; gestionamos y operamos en forma efectiva:

- ✓ El suministro de bienes
- ✓ La prestación de servicios
- ✓ La construcción, renovación y mantenimiento de la infraestructura, para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones dignas de la población privada de la libertad.

Estructura Orgánica



2.2. RESUMEN DEL PROCESO DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS CONTABLES

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, por su organización financiera y presupuestal y por disposiciones vigentes respecto a la preparación e implementación de normas internacionales de contabilidad pública –NICSP, presenta informe de actividades sobre sesiones de trabajo del equipo contable, actas de reuniones, cronograma de actividades e inicio de la preparación e implementación para dar cumplimiento con los plazos y requisitos establecidos en las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación como la Resolución 533 de 2015 mediante la cual se incorpora al RCP el marco normativo para las entidades de gobierno, el instructivo 002 de 2015 y la Resolución 693 de diciembre de 2016.

A pesar que la entidad dio cierre a 31 de diciembre de 2017 y apertura a los saldos iniciales con corte al 1 de enero de 2018, bajo las normas internacionales de contabilidad para el sector público NICSP, estos se produjeron sin las políticas contables aprobadas por la Alta Dirección, máximo órgano de la entidad, quien es la que contempla las directrices sobre la determinación de saldos iniciales y la elaboración y presentación de los estados financieros bajo el Nuevo Marco Normativo, así mismo se trasladaron partidas de vigencias anteriores sin los respectivos estudios y cálculos de estimaciones y documentos soportes, que permitirán la aplicación de un cambio, con la finalidad de generar una representación fiel y relevante de la información financiera.

2.3. OBJETIVO ESPECÍFICO EMITIR FENECIMIENTO O NO SOBRE LA CUENTA FISCAL

El artículo 268 de la Constitución Política, en sus numerales 2 y 4 establece:

El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

- 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.(...)*
- 3. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.*

Para los sujetos de control que rinden cuenta a la CGR, el fenecimiento o no de la misma procede conforme con los parámetros de fenecimiento contemplados para tal efecto en la Guía de Auditoría Financiera.

De esta manera, la cuenta rendida en el aplicativo SIRECI por el sujeto de control fiscal, fue considerada por la Contraloría General de la República como insumo para la auditoría.

Producto del desarrollo de procedimientos de auditoría en el marco de la metodología implementada, la CGR “NO FENECE” la cuenta rendida por USPEC por la vigencia 2017.

Hallazgo No 1. Registro Plan de Mejoramiento en SIRECI (D) (PAS)

Resolución Orgánica 7350 de 2013 *Mediante la cual se establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), artículo 6 Modalidades Numeral 3 “Es la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio del proceso auditor”.*

Ley 489 de 1998 Artículo 3o. **PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.** “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.”

Ley 87 de 1993 Artículo 2o. **“OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.** “Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características”.

Ley 87 de 1993 Artículo 6o. **“RESPONSABILIDAD DEL CONTROL INTERNO.** El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente”.

Ley 87 de 1993 Artículo 12. **“FUNCIONES DE LOS AUDITORES INTERNOS.** Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno, o similar, las siguientes: a) Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del sistema de control Interno; b) Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando; c) Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial,

que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función; d) Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad; e) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios; f) Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados; g) Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios; h) Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional; i) Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente; j) Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento; k) Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas; l) Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones” y Artículo 13. “Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno. Los organismos y entidades a que se refiere el artículo 5o., de la presente Ley, deberán establecer al más alto nivel jerárquico un Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, de acuerdo con la naturaleza de las funciones propias de la organización”.

Decreto 1083 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, “Artículo 2.2.21.3.5 Organización. La organización es la función básica de la gestión gerencial, que consiste en realizar la división y distribución de funciones y competencias asignadas, con miras a lograr los fines y objetivos institucionales y del Estado” y “Artículo 2.2.21.5.3 De las oficinas de control interno. Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollarán su labor a través de los siguientes roles: liderazgo estratégico; enfoque hacia la prevención, evaluación de la gestión del riesgo, evaluación y seguimiento, relación con entes externos de control”

Ley 42 de 1993 ARTÍCULO 101. “ Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurrirán reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal, cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”.

A. Por falta de gestión efectiva por parte del Representante Legal de la Entidad y los Directores de la Oficina de Control Interno, durante las vigencias 2016 y 2017 no se efectuó avances frente al cumplimiento de las acciones programadas en el Plan de Mejoramiento a los hallazgos dejados por la Contraloría General de la República para mejorar la gestión de la Entidad, sino por el contrario la Entidad ante los incumplimientos de las acciones planteadas en cada periodo de reporte a SIRECI ampliaba las fechas un año más sin efectuar cambios a las acciones a ejecutar, llegando a tener acciones de

hallazgos desde el 2012 con fechas de vencimiento en la actualidad a 31 de diciembre de 2018 y con un acumulado reportado en SIRECI a 31 de diciembre de 2017 de 327 Hallazgos y 393 acciones en el Plan de Mejoramiento, como se evidencia en SIRECI y su correspondiente registro de seguimiento de cumplimiento por parte de la Oficina de Control Interno de la Entidad; como se muestra en el siguiente ejemplo:

Tabla No. 2.
Análisis Reporte de SIRECI PM USPEC Varias Vigencias

(8) CÓDIGO HALLAZGO	(12) DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	(28) ACTIVIDADES / UNIDAD DE MEDIDA	(31) ACTIVIDADES / CANTIDADES UNIDAD DE MEDIDA	(36) ACTIVIDADES / FECHA DE TERMINACIÓN (SIRECI A 30 JUN 2018)	FECHA DE TERMINACIÓN ACCIONES EN SIRECI A 31 DIC 2017	SIRECI A 31 DIC 2016	SIRECI A 31 DIC 2015	SIRECI A 31 DIC 2014
17 - 2012	Hallazgo 17: Gestión Documental en Contratación (A)	Documento	2,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	31/12/2016	31/12/2014
24 - 2012	Hallazgo 24: Valor pagado de más por IVA (A- F- D)	Documento	1,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	31/12/2014	31/12/2014
4 - 2013	Hallazgo No. 4- Formulación política pública en salud penitenciaria (A)	Documento	1,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	12/06/2014	12/06/2014
5 - 2013	Hallazgo No. 5- Tecnología para audiencias virtuales (A)	Documento	1,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	12/06/2014	12/06/2014
6 - 2013	Hallazgo No. 6- Reservas constituidas a 31 de diciembre de 2012 (A)	procedimiento	2,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	12/06/2014	12/06/2014
7 - 2013	Hallazgo No. 7 Balance General Comparativo (A)	Acta	1,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	31/03/2015	31/03/2015
8 - 2013	Hallazgo No. 8 Nota 3. Propiedad, Planta y Equipo- Muebles y Enseres (A)	acta	2,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	31/12/2014	31/12/2014
4 2013	Hallazgo 4: Informes de Supervisión e Interventoría (D)	Informe de supervisión o interventoría	9,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	12/06/2014	12/06/2014
5 2013	Hallazgo 5: Liquidación Contrato N° 066	Documento de verificación	1,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	12/06/2014	12/06/2014
12 2013	Hallazgo No. 12- Archivo de Documentos Contractuales	Documento	2,00	31/12/2018	31/12/2017	30/06/2017	31/12/2015	31/12/2015

Fuente: Papel de Trabajo Elaborado por Análisis Equipo Auditor

Eludiendo de esta manera durante las vigencias mencionadas, los mecanismos de calificación del cumplimiento de dicho Plan de Mejoramiento ante el ente de control y generando que la Entidad continúe sin solucionar las causas que llevaron a los hallazgos formulados, impactando esta falta de gestión directamente en la calidad y oportunidad de los resultados de la Entidad e inobservancia de la misionalidad de la misma y por ende, llevando esto a afectar el cumplimiento de la política pública en materia carcelaria y penitenciaria.

B. La entidad en la Columna 12 de “Descripción del Hallazgo” en el reporte de seguimiento al Plan de Mejoramiento en SIRECI, no registra el hallazgo sino

solamente el nombre del mismo, inobservando lo establecido en la Resolución Orgánica 7350 de 29 de diciembre de 2013 y el instructivo de diligenciamiento del mismo, la cual establece que se debe registrar el hallazgo o su resumen, como se muestra a continuación:

	Tipo Modalidad	53	I: PLAN DE MEJORAMIENTO		
	Formulario	400	ES DE MEJORAMIENTO		
	Moneda Informe	1			
	Entidad	12000			
	Fecha	2018/06/30			
	Periodicidad	6	SEMESTRAL		
[1]					
		4	8	12	16
		MODALIDAD DE REGISTRO	CÓDIGO HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO
1	FILA_1				

Cualquier contenido Maximo 390 Caracteres
 Registre HALLAZGO contenido en Inf de Auditoria(Suscripción), ó q se encuentra en Plan ya suscrito(Avance o Seguim) SI SUPERA 390 CARACTERES, RESÚMALO. Inserte tantas filas como ACTIVIDADES sean.

Situación que también evidencia que la Entidad no tiene elementos para hacer seguimiento a las acciones correctivas por cuanto al diligenciar tanto el formato de seguimiento de la Oficina de Control Interno como el reporte en SIRECI no se refiere la condición que constituyen los hallazgos, en su lugar se registran sus nombres, lo cual no es suficiente para facilitar al auditor interno elementos necesarios para su seguimiento, situación que afecta el alcance y calidad del seguimiento tendiente a determinar la efectividad o no de las acciones correctivas propuestas y ejecutadas.

C. También se observó que tanto el plan de mejoramiento registrado en SIRECI, como el que maneja la Oficina de Control Interno de la Entidad, no contienen registros de los hallazgos generados en procesos diferentes a los informes de auditoría, como lo es atención de denuncias, para el caso se citan 2 de las comunicaciones con que se han emitido respuestas de fondo a denuncias tramitadas por parte de la CGR a esta Entidad: 2017EE0147516 de la Denuncia 2017-115732-82111-D y 2017EE0132768 de la Denuncia 2017-118470-82111-D y no se encuentran en el plan de mejoramiento por ende no han generado acciones de mejora a las mismas, donde para su registro deben cumplir el mismo protocolo de ingreso al sistema SIRECI y su correspondiente seguimiento de cumplimiento y avance, situación generada por la falta de gestión por parte de la Oficina de Control Interno de la vigencia 2017 en el cumplimiento de sus roles de evaluación y seguimiento, enfoque hacia la prevención y relación con entes externos de control.

De igual manera, de acuerdo al memorando 2017-15571 del 9 de noviembre de 2017, emitido por la Oficina de Control Interno de USPEC, menciona “ *Para la vigencia 2013, la Contraloría realizó auditoría especial de fiscalización al proceso de contratación del servicio de alimentación para la población privada de la libertad, cuyo informe fue comunicado el 11 de febrero de 2015, para el*

cual no se suscribió plan de mejoramiento, igual situación se presentó con el informe de seguimiento a las tutelas T-388 de 2013 y T-762 de 2015, entregado en diciembre de 2016”., situación que confirma lo observado.

D. Los avances registrados en SIRECI frente al Plan de Mejoramiento, correspondieron al reporte suministrado por cada dependencia, sin embargo, no se evidenció la realización de seguimientos del cumplimiento real a las acciones durante estos periodos por parte de la Oficina de Control Interno.

E. De igual manera, existen otras debilidades en el registro en SIRECI tales como:

A pesar de hacer ajustes de fechas de culminación y/o de acciones, no modificaron la Columna 44 de Actividades, avance físico de ejecución y la 31 de cantidades y unidad de medida, es decir, los ajustes no atienden a una revisión integral ni se observa la asesoría de la Oficina de Control Interno para el adecuado registro de la información.

En el hallazgo H64 de 2017, la acción de mejora presentada por la Entidad dice “Inobservancia de la norma aplicable”, Siendo esta incongruente con una acción de mejora, adicionalmente a 30 de junio “No presentaron nuevas evidencias” según el avance de la OCI, esta misma situación se presenta en los Hallazgos H12 2013, H3 2014, H54 2014 y H33 2016.

Existen dos hallazgos el 12 y el 28 de los que no se sabe a qué vigencia corresponden, ya que están mal registrados sus códigos en SIRECI.

Esta observación se comunica con posible connotación Disciplinaria para los Jefes de Control Interno de las vigencias relacionadas en la observación y se solicita el inicio de un Proceso Administrativo Sancionatorio para los Representantes Legales.

RESPUESTA ENTIDAD

Para responder al literal A la Entidad presenta relación de la gestión adelantada por la Oficina de Control Interno en el seguimiento realizado a la implementación de las acciones propuestas por la USPEC al Plan de Mejoramiento suscrito ante la Contraloría General de la República.

Para el Literal B menciona la Entidad que la Resolución 7350 de 2013 no precisa la manera adecuada de realizar la descripción del hallazgo y relaciona los articulados de la norma y del instructivo, sin embargo, en el último párrafo comentan “...No obstante, se tomará como una mejora en la Entidad y desde ahora se inicia la completitud de la descripción de hallazgos”.

Para el literal C contestan que estas fueron tramitadas en las auditorías a las vigencias 2015 y 2016 y que en los informes no hubo claridad del tratamiento que debía dársele a las mismas, sin embargo, se efectuó reunión sobre la misma con Secretaría de Transparencia y la Alta Dirección de la USPEC (Registro reunión 15-abr-16).

Literal D y E, la Entidad relaciona y entrega documentación soporte.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Verificada la respuesta y la totalidad de los documentos allegados, se analiza:

A. La Entidad aduce que la Oficina de Control Interno durante los periodos mencionadas en la observación ha efectuado Comités de Control Interno en el que se informa los avances del Plan de Mejoramiento y plantea acciones de fondo, sin embargo, solo anexa el acta 974 del 26 de noviembre de 2014, la cual expone los hallazgos aún abiertos a dicha fecha, no presentan prueba de Comités en las demás vigencias.

Se revisó la totalidad de los documentos allegados, encontrando documentos tendientes a reformular las acciones y a hacer el acompañamiento a las mismas desde el rol de control interno únicamente en la vigencias 2015, los demás documentos corresponden a la calificación y entregas periódicas de reportes a la Dirección.

B. En cuanto al punto B, la observación comunicada es clara al mencionar “...y el instructivo de diligenciamiento del mismo, el cual establece que se debe registrar el hallazgo o su resumen, como se muestra a continuación (y se adjunta imagen del documento)”, adicional a ello, los demás puntos de este hallazgo confirman las debilidades que tiene la Oficina de Control Interno por no contar con información completa que permita un seguimiento adecuado al Plan, por ende continúa lo observado, sin modificación.

C. La Contraloría General de la República adelanta varios tipos de procesos de vigilancia y control fiscal, dentro de los cuales están los procesos auditores, la atención a denuncias (e insumos), seguimientos a Sentencias, Actuaciones especiales, entre otros, de los cuales todos generan suscripción de Plan de Mejoramiento en la medida que existan hallazgos. En este orden de ideas, las dos denuncias a las que refiere la observación son del 2017 y fueron tramitadas fuera del proceso auditor y remitidas a la Entidad para su conocimiento y trámite, por ende la respuesta dada por la entidad a este literal no corresponde a lo observado.

D. La documentación adjunta como respuesta a este punto refiere la entrega de reportes a la alta dirección y reuniones efectuadas en agosto del 2016 de plan de mejoramiento con el Comité Directivo y algunas dependencias para el replanteamiento de acciones, lo cual corresponde al literal A no a los temas referidos al literal D, de igual manera relaciona una auditoría efectuada en 2014, una el 2016 y una en 2017. Dado que la Entidad no allega documentación soporte de la verificación por parte de la Oficina de Control

Interno de las evidencias entregadas por cada dependencia y su cumplimiento, el literal se confirma como fue comunicado, retirando lo referente a las auditorías internas.

E. Este punto refiere directamente a registro en SIRECI y la congruencia entre las causas del hallazgo, sus acciones de mejora, actividades, unidad de medida, plazos para su ejecución y avance físico. Para lo cual la documentación adjunta no corresponde a lo observado.

De acuerdo con el análisis expuesto, la observación se confirma como hallazgo.

2.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

- Evaluar la ejecución presupuestal (reservas presupuestales, vigencias futuras, cuentas por pagar) de la vigencia 2017 y emitir una opinión sobre la misma
- Evaluar la ejecución de los ingresos y los gastos (reconocimiento, recaudo, ordenaciones de gastos y de pagos), y si los bienes y servicios se recibieron de acuerdo con lo contratado, con el fin de emitir la opinión correspondiente.

Los recursos asignados por el Gobierno Nacional a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, lo componen los ingresos no tributarios, rendimientos financieros, reintegros y los recursos por fondos especiales, tal como se detalla en la siguiente tabla de las Unidades Ejecutoras del Presupuesto de Ingresos de la vigencia 2017.

Tabla No. 3.
Presupuesto de Ingresos 2017 por Fuente de Recurso

Niveles de Aprop.	Tipo de Recurso	CSF / SSF	Valor Inicial	Valor Recaudado acumulado neto	Saldo de Aforo por Recaudar
12	Ingresos no tributarios	CSF	796,314,542.34	796,314,542.34	0.00
24	Rendimientos Financieros	CSF	2,325,849,116.63	2,325,849,116.63	0.00
28	Reintegros y otros recurso no apropiados	CSF	4,730,653,982.23	4,730,653,982.23	0.00
	Subtotal		7,852,817,641.20	7,852,817,641.20	0.00
60	Fondos Especiales (Rama Judicial Ley 1743 de 2014 y Super Notariado Ley 55 de 1985	SSF	400,016,427,222.00	400,016,427,222.00	400,016,427,222.00
	Subtotal		400,016,427,222.00	400,016,427,222.00	400,016,427,222.00
	Total		407,869,244,863.20	407,869,244,863.20	400,016,427,222.00

Tabla No. 4.
Ejecución Presupuesto de Gastos e Inversión

Concepto	Apropiación definitiva	Compromisos netos	%	Obligaciones netas	%	Pagos netos	%	PART . %
FUNCIONAMIENTO	614,494,320,343	608,213,828,847	99%	542,184,372,177	88%	458,304,080,972	75%	60.57
Gastos de personal	20,475,303,756	19,521,619,077	95%	19,508,845,630	95%	19,407,238,811	95%	2.02
Gastos Generales	72,904,257,703	69,427,517,807	95%	49,576,705,795	68%	45,853,669,620	63%	7.19
Transferencias Corrientes	521,114,758,884	519,264,691,963	100%	473,098,820,752	91%	393,043,172,541	75%	51.37
INVERSIÓN	400,016,427,222	268,706,545,207	67%	57,983,945,667	14%	22,460,552,168	6%	39.43
TOTAL GASTOS	1,014,510,747,565	876,920,374,054	86%	600,168,317,844	59%	480,764,633,140	47%	

El presupuesto de Ingresos de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, lo componen: los ingresos no tributarios, rendimientos financieros, reintegros y los recursos por fondos especiales. Estos últimos corresponden al rubro por medio del cual se financian los proyectos de inversión de Infraestructura carcelaria. En cuanto a los Rendimientos Financieros, solo registran tanto en el presupuesto de ingresos como en contabilidad el valor efectivamente recibido, más no se conoce de manera cierta el valor real que debe ser causado como ingreso por este concepto, como se exponen en el presente informe.

El Presupuesto de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, Sección Presupuestal (12-11), apropió inicialmente para atender los gastos de funcionamiento e inversión durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017, una suma de \$929.372.694.774; descritos en la Resolución 001 del 2 de enero de 2017, conforme las disposiciones generales que establece el Decreto de Liquidación del Presupuesto 2170 del 27 de diciembre de 2016 y demás normas reglamentarias.

Durante el periodo de 2017, mediante Decreto 1238 de 2017 de junio de 2017, se adicionó al presupuesto de Inversión \$99.680.000.000, y con Decreto 2118 del 15 de diciembre de 2017 se redujo en \$14.541.947.209. sin embargo, de la apropiación vigente al corte evaluado, de los rubros de inversión, no fueron comprometidos \$131.309.882.015.

En este orden de ideas, el presupuesto registró una apropiación definitiva de \$1.014.510.747.565, distribuidos así: \$614.213.828.847 para funcionamiento y \$400.016.427.22 para atender la ejecución de siete (7) proyectos de inversión inscritos en el DNP; de los cuales, cuatro (4), tuvieron ejecución en la vigencia 2017. La ejecución de compromisos para funcionamiento fue del 99% y el 67% de inversión, como se muestra en la tabla 4 de ejecución presupuestal de gastos e inversión.

La relación de los proyectos de Inversión con los que cuenta la entidad desde el 2012 a la fecha son:

Tabla No. 5.
Proyectos de Inversión Entidad

No.	CODIGO BPIN	PROYECTO DE INVERSIÓN	DEPENDENCIA RESPONSABLE
1	2012011000584	CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACIÓN DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA
2	2014011000249	IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ	OFICINA DE TECNOLOGÍA
3	2015011000076	IMPLEMENTACIÓN DE SALAS PARA LA REALIZACIÓN DE AUDIENCIAS VIRTUALES EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	DIRECCIÓN DE LOGÍSTICA
4	2015011000081	FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	DIRECCIÓN DE LOGÍSTICA
5	2015011000273	IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL DE LA ENTIDAD	DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA
6	2016011000070	FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EN LOS ERON A CARGO DEL INPEC	DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA

De otra parte, la Reserva Presupuestal constituida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios al cierre de la vigencia 2017, ascendió a \$276.740.440.272 equivalentes 10.75% para funcionamiento y 52.68% de inversión del total de la apropiación, situación que se ha presentado en las anteriores vigencias y que se encuentran hallazgos en el Plan de Mejoramiento por este concepto, sin efectuar por parte de la USPEC acciones que solucionen sus causas.

Tabla No. 6.
Consolidado Constitución Reserva Presupuestal 2017

TIPO DE GASTO	TOTAL	% CONSTITUIDO
FUNCIONAMIENTO	66,017,840,932.00	10.75%
Gastos de Personal	12,773,447.00	0.06%
Gastos Generales	19,839,196,275.00	27.23%
Trasferencias	46,165,871,210.00	8.86%
INVERSION	210,722,599,540.00	52.68%
Total Constituido	276,740,440,472.00	

Respecto a las reservas presupuestales constituidas en el 2016 por \$336.067.973.391 al cierre de la vigencia 2017 no se ejecutó \$8.163.036.920, valores que correspondían a contratos de construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional y gasto de alimentación para internos.

Los rubros auditados de acuerdo con la materialidad presupuestal son las siguientes:

Tabla No. 7.
Rubros Presupuestales Auditados de la Ejecución Presupuestal Ingreso

Tipo de Recurso	Recaudos 2017
Ingresos no tributarios	796,314,542
Rendimientos Financieros	2,325,849,117
Fondos Especiales (Rama Judicial Ley 1743 de 2014 y Supernotariado Ley 55 de 1985)	400,016,427,222
Muestra a analizar	403,138,590,881

Tabla No. 8.
Rubros Presupuestales Auditados de la Ejecución Presupuestal de Gastos de la vigencia 2017

TIPO	CTA	SUBC	OBJG	ORD	SORD	CONCEPTO	APROPIACION VIGENTE DEP.GSTO.
A	1	0				GASTOS DE PERSONAL	20.475.303.756,00
A	1	0	1			SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A NOMINA	14.141.359.783,00
A	1	0	1	1	4	INCAPACIDADES Y LICENCIA DE MATERNIDAD	148.450.199,00
A	2	0				GASTOS GENERALES	72.904.257.703,00
A	2	0	4			ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	72.863.492.956,00
A	2	0	4	6		COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	9.087.607.136,21
A	2	0	4	11		VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE	760.000.000,00
A	2	0	4	41		OTROS GASTOS POR ADQUISICION DE SERVICIOS	34.742.228.907,15
A	3	1	1	12		ALIMENTACION PARA INTERNOS	379.400.000.000,00
A	3	6				OTRAS TRANSFERENCIAS	100.000.000,00
C						INVERSION	400.016.427.222,00
C	1206	0800	1			CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACION DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	224.892.052.791,00
C	1206	0800	3			IMPLEMENTACIÓN DE SALAS PARA LA REALIZACIÓN DE AUDIENCIAS VIRTUALES EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	0
C	1206	0800	5			FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EN LOS ERON A CARGO DEL INPEC	174.968.374.431,00

Enfocados en la verificación de la contratación y convenios en ejecución en los siguientes componentes:

- Construcciones y adecuaciones para la generación de cupos

- Mantenimientos y fortalecimiento de la Infraestructura carcelaria
- Alimentación a PPL
- Vigilancia Electrónica
- Salud PPL, este último a partir del seguimiento al Plan de Mejoramiento del Fondo Nacional de Salud para las personas privadas de la libertad - FNSPPL.
- Bienes y servicios

También, se efectuó evaluación a las reservas presupuestales, cuentas por pagar presupuestales y las vigencias futuras sobre muestra de contratos; y se efectuó seguimiento al Plan de Mejoramiento en lo que concierne a los hallazgos presupuestales y contratos verificados.

MUESTRA CONTRACTUAL PARA LA EVALUACIÓN PRESUPUESTAL, FINANCIERA Y CONTABLE

La auditoría financiera se enfocó en la evaluación del proceso de contratación de la entidad al verificar si la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de las diferentes actividades están encaminadas a cumplir con el objeto Misional de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

En este orden de ideas, en la vigencia 2017, la UPSEC suscribió 377 contratos (incluyen las órdenes de compra) por \$633.137.958.810, como se relaciona a continuación:

Tabla No. 9.
Contratos suscritos por USPEC durante la vigencia 2017

MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	Contratos	
	Cantidad	Valor
Contratación Directa	184	80.679.538.364
Prestación de Servicios	120	4.930.930.896
Licitación Pública	7	48.042.721.384
Concurso de Méritos	6	4.303.955.884
Selección Abreviada M cuantía	2	367.210.727
Subasta Inversa	3	1.502.402.677
Órdenes de Compra	36	15.135.540.217
Menor Cuantía	17	473.225.363
Comisión Mercantil Bolsa	2	477.702.433.298
TOTAL	377	633.137.958.810

Fuente:

La contratación vigente a 31 de diciembre de 2017 asciende a \$3.204.064.636.419, representados en 1.534 contratos, la cual cubre vigencias desde el 2012 hasta el 2017.

La muestra seleccionada en auditoría a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC para la revisión de la información financiera, presupuestal y contable, se determinó por la incidencia de los riesgos significativos identificados en la etapa de planeación, valor que asciende a \$1.618.644.286.469 concerniente a 74 convenios y contratos en ejecución y/o terminados en la vigencia 2017, muestra que equivale al 50,52% del valor total de los contratos que se encuentran en ejecución en la vigencia auditada.

2.4.1. Fundamentos de la Opinión sobre la Ejecución Presupuestal

En nuestra opinión la gestión presupuestal de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios vigencia 2017, es **NO RAZONABLE**.

De acuerdo con la evaluación efectuada a partir de la determinación de la materialidad cuantitativa y cualitativa establecida en la Guía de Auditoría Financiera, se concluye que la gestión en la ejecución del presupuesto de la vigencia auditada, es NO RAZONABLE, conforme al concepto y valor de las incorrecciones materiales encontradas que ascienden a \$293.713.504.689 y que impactaron la información presupuestal de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en la vigencia 2017. Lo anterior se soporta en los hallazgos presentados en este informe, de los cuales se presenta dentro de los aspectos relevantes los siguientes:

La USPEC ha girado durante las vigencias 2016 y 2017 al convenio Interadministrativo de Fonade 2116144 de 2016 recursos del proyecto de Inversión C-111-802-1 Construcción de Infraestructura \$286.045.313.775 y por el rubro A-3-5-3-24-10 Implantación del Sistema Integral de Salud para el Sistema Penitenciario y Carcelario, la suma de \$5.500.000.000, de lo cual no se evidenció ejecución real de estos recursos en cumplimiento del objeto contractual.

De igual manera, se evidencia gastos inadecuados por los rubros A-2-0-4-41 Otros gastos por adquisición de servicios concernientes a valores por pago de alimentos a la PPL y Proyecto de Inversión C-111-802-1 Construcción de Infraestructura generando hallazgos con posible incidencia fiscal.

2.4.2. Relación de Hallazgos Presupuestales y del Gasto

2.4.2.1. Construcciones y adecuaciones para la generación de cupos y Mantenimientos y fortalecimiento de la Infraestructura carcelaria

El CONPES 3828 de 2015 sobre Política Penitenciaria y Carcelaria de Colombia, estableció en su momento entre otros aspectos, la creación de

11.843 nuevos cupos, para lo cual el gobierno nacional ha dispuesto los recursos para la construcción de establecimientos de reclusión, como también para los mantenimientos de los mismos, mediante los proyectos de inversión aprobados por el DNP.

En este orden de ideas, los proyectos de inversión ejecutados por la USPEC durante las vigencias 2013 a 2017 con el objeto de construir, ampliar y/o efectuar mantenimientos a los establecimientos de reclusión del Orden Nacional, asciende a \$971.458.624.888 (valor nominal), como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 10.
Extracto relación ejecución presupuestal proyectos de Inversión USPEC
Vigencias 2013 a 2017

RUBRO	DESCRIPCION	2013	2014	2015	2016	2017	Totales 5 vigencias
C-111-802-1	CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACION DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL - PREVIO CONCEPTO DNP	128.000.936.232	143.579.729.463	131.322.405.533	145.401.413.263	152.353.577.697	700.658.062.188
C-113-802-3	MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACION DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO NACIONAL - PREVIO CONCEPTO DNP	21.067.590.135	-	50.289.493.011	10.032.634.151		81.389.717.297
C-113-802-4	ADECUACIÓN DE ÁREAS DE POLICIA JUDICIAL 13 ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION	464.470.386	-				464.470.386
C-113-802-7	ADECUACION Y MEJORA DE LAS DIFERENTES AREAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION DEL ORDEN NACIONAL - PAGOS PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIA EXPIRADA			19.990.257			19.990.257
C-113-802-8	FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA EN LOS ERON A CARGO DEL INPEC				72.696.501.267	116.229.883.493	188.926.384.760
	TOTALES EJECUCION PRESUPUEST	149.532.996.753	143.579.729.463	181.631.888.801	228.130.548.681	268.583.461.190	971.458.624.888

Fuente: SIIF

De otra parte, se observa que los recursos del presupuesto de inversión destinado para obras, en un porcentaje significativo ha sido transferido a otras entidades públicas para su ejecución, sin embargo, a 31 de diciembre de 2017, por la falta de gestión y de acciones de cumplimiento, no se contaba con las obras convenidas, como sucede con los siguientes contratos Interadministrativos:

Tabla No. 11.
Muestra Contratos Interadministrativos

	Firma Contrato	Valor contrato para obras	Valor Ejecución presupuestal acumulado a 31 de diciembre de 2017	Número de obras entregadas a 31 de diciembre 2017
FONADE	2016	\$420.628.673.7750	\$286.045.313.775	- 0 -
AGENCIA LOGISTCIA	2013	\$ 47.357.260.625	\$ 47.357.260.625	- 0 -

Fuente: Papeles de trabajo equipo Auditor

Donde presupuestalmente se encuentran como ejecutados y financieramente estos dineros se encuentran en "Administración de terceros" perdiendo poder adquisitivo y sin estar cumpliendo el fin para el cual fueron transferidos.

Contratos Interadministrativos y Convenios

Hallazgo No 2. Planificación y Ejecución Presupuestal Contrato con Fonade (D)

Artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa debe estar 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, delegación y desconcentración de funciones.

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

Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto, Principios del Sistema Presupuestal, ARTÍCULO 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9º; L. 179/94, art. 5º). Y 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 (L. 38/89, art. 10).

CONPES 3828 de 2015 Objetivos Específicos 5.2.1. Generar las condiciones de infraestructura física, sanitaria, tecnológica y humana que permitan el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario y carcelario en condiciones de dignidad humana para los reclusos.

Guía de Administración del Riesgo del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP – Objetivos de la Administración del Riesgo, armonizada con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y la Norma Técnica de Calidad NTCGP1000:2009

Decreto 4150 de 2011, por medio del cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios considerando: “Que para afianzar el cumplimiento de los mandatos del Estado Social y Democrático de Derecho, relacionados con el respeto a la dignidad humana y el ejercicio de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en los establecimientos de reclusión es necesario contar con una entidad especializada en la gestión y operación para el suministro de los bienes y la prestación de los servicios requeridos para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad. (...) Que para el efecto es necesario contar con una entidad que brinde el apoyo administrativo y de ejecución de actividades que soporten al Instituto Nacional Penitenciario para el cumplimiento de sus objetivos de modo más eficiente (...) Que como consecuencia de lo anterior se hace necesario escindir del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, funciones que permitan a la nueva entidad desarrollar de manera eficiente, eficaz y efectiva el objeto para la cual es creada, en directa consonancia con el objeto y demás funciones del INPEC. (...) **Artículo 4o. OBJETO.** La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, tiene como objeto

gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC2.”

Ley 1474 del 2011 Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados”

Ley 80 de 1993 Artículo 5o. “DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas (...) Numeral 2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamientos que pudieran presentarse”.

Buenas Prácticas Administración de Proyectos - Project Management Institute - PMI V6
“Numeral 1.2.2 la Importancia de la dirección de proyectos: La dirección de proyectos es la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a las actividades del proyecto para cumplir con los requisitos del mismo. Se logra mediante la aplicación e integración adecuadas de los procesos de dirección de proyectos identificados para el proyecto. La dirección de proyectos permite a las organizaciones ejecutar proyectos de manera eficaz y eficiente.

Una dirección de proyectos eficaz ayuda a individuos, grupos y organizaciones públicas y privadas a: *Cumplir los objetivos del negocio; *Satisfacer las expectativas de los interesados; *Ser más predecibles; * Aumentar las posibilidades de éxito; * Entregar los productos adecuados en el momento adecuado; * Resolver problemas e incidentes; * Responder a los riesgos de manera oportuna; *Optimizar el uso de los recursos de la organización; *Identificar, recuperar o concluir proyectos fallidos; *Gestionar las restricciones (p.ej., alcance, calidad, cronograma, costos, recursos); * Equilibrar la influencia de las restricciones en el proyecto (p.ej., un mayor alcance puede aumentar el costo o cronograma); y * Gestionar el cambio de una mejor manera”.

Por falta de gestión administrativa y financiera, y de coordinación y seguimiento por parte del Representante Legal de la USPEC, Supervisor y de la Gerencia del proyecto desarrollado a través del Contrato Interadministrativo No. 216144-2016 USPEC – FONADE, durante las vigencias 2016 y 2017, se evidencian las siguientes situaciones presupuestales y financieras:

- A. Falta de Planificación presupuestal y contractual de la USPEC ya que a pesar de que el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos 216144-2016 USPEC – FONADE fue firmado el 29 de noviembre de 2016

por \$411.236.012.280 e inició su ejecución el 12 de diciembre del mismo año, el mismo fue modificado y adicionado en \$9.392.661.495 en fecha del 15 de diciembre de 2016 y por \$5.500.000.000 en fecha 28 de diciembre de 2016, es decir, quince días y un mes respectivamente después de la firma inicial, evidenciando la falta de planeación de los recursos; sumado a ello, la baja ejecución presupuestal de la Entidad en la vigencia de la suscripción del contrato representada en la transferencia de recursos mediante contrato Interadministrativo para evitar la pérdida presupuestal del recurso, eludiendo los principios de planificación y anualidad del sistema presupuestal ya que se da por ejecutado presupuestalmente un recurso que fue transferido sin cumplir a la fecha el fin para el cual fue programado por la falta de Gestión Administrativa de la Entidad, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 12.
Distribución por concepto Vs ejecución presupuestal contrato Fonade

Concepto Contrato	Valor contrato para obras	Valor Ejecución presupuestal acumulado a 31 de diciembre de 2017	Indicador
Obras	\$420.628.673.7750	\$286.045.313.775	Obras entregadas - 0 -
Suministros para el área de sanidad	\$5.500.000.000	\$5.500.000.000	Elementos de salud entregados - 0 -

Fuente: Papeles de Trabajo Equipo Auditor

- B. Ineficiencia en la gestión de la USPEC y de la Gerencia del proyecto por el cual se canceló a 31 de diciembre de 2017 un monto acumulado de \$2.165.750.874 de los \$20.759.289.899 establecidos en el contrato (a 31 de diciembre de 2017), en la medida que Fonade mediante la línea de negocios de *Gerencia de proyectos* asume obligaciones por resultados como lo establece el tipo de operación del servicio y a dicho corte no se ha cumplido ni avanzado con el objeto del contrato, correspondiendo estas a la construcción de obra nueva, mantenimientos, interventorías, dotación estructural de equipos y muebles nuevos Eron y Mantenimiento y suministro de repuestos para el área de sanidad entre otros; Aunado a ello, el Contrato no cuenta con condiciones financieras por incumplimientos y /o falta de gestión en la Gerencia del proyecto, ni se gestionó ni efectuó suspensiones del convenio por parte de la USPEC ni de la Gerencia del proyecto.
- C. No tiene incluido en el contrato lineamientos para su control y seguimiento efectivo, como tampoco se evidencia seguimiento al acta de constitución del proyecto, el registro de supuestos, estructura de desglose del trabajo, análisis del valor ganado, entre otros.

- D. Se evidenció que durante las vigencias 2016 y 2017, no hubo verificación por parte de la supervisión del Contrato Interadministrativo frente a los gastos que presentó FONADE para legalización de los mismos, sino que la Entidad efectuó traslado a contabilidad del Informe allegado para el registro, generando el riesgo de que los gastos reconocidos no correspondan realmente al contrato suscrito o que se reconozcan como tales conceptos de los gastos correspondientes a la ejecución de los recursos con cargo al valor pagado por Gerencia del Proyecto, incumpliendo este con las funciones establecidas frente al “*seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato*”, como tampoco se evidencian informes de auditorías internas de la USPEC a pesar del riesgo en la ejecución del recurso y el monto a que equivale este convenio frente al presupuesto de la Entidad, en cumplimiento de lo establecido en la Guía de Auditorías Internas para entidades Públicas DAFP para la formulación de las auditorías de la Entidad.
- E. No se evidencia gestión para el reintegro de los valores girados a Fonade por concepto de Gravámenes Financieros (4 por mil) al corresponder este a recursos públicos que estuvieron exentos durante la vigencia 2017, para lo cual fue girado a Fonade \$1.563.211.439 de acuerdo al contrato suscrito; tampoco se evidencian modificaciones al contrato sobre reducciones para este concepto.
- F. De igual manera, no se evidenció avance en los ajustes que requiere el Convenio frente a la recuperación de los Rendimientos Financieros, a pesar de haber sido glosado por la Contraloría General y encontrarse en Plan de Mejoramiento.

Situaciones que generan incumplimiento al CONPES 3828 de 2015 frente a la meta de generación de cupos (numeral 5.2.1.), al Plan de necesidades presentado por el INPEC y a los principios Presupuestales y de la Función Administrativa citados con antelación.

Esta observación tiene posible connotación disciplinaria

RESPUESTA ENTIDAD

La entidad expone que el proceso de Direccionamiento Estratégico y Planeación Organizacional se encuentra contenido en el CONPES No.3871 de 2016 que declara de “importancia estratégica del proyecto de construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional”, conforme a los parámetros establecidos para ello por el DNP.

De igual manera, expone las fechas de formulación y los motivos por los cuales fue modificado el proyecto (entre mayo y agosto de 2016) en cumplimiento de la Sentencia T-762 de 2015;

también menciona los perfiles de los profesionales que hicieron parte de dichas modificaciones. “Entre los meses de septiembre y octubre, se surtieron todos los trámites de gestión y citación para convocar al CONFIS por parte de la Oficina Asesora de Planeación de la USPEC” y demás ajustes del proyecto. Las certificaciones de las vigencias futuras para las vigencias 2017, 2018 y 2019, por parte de la Dirección de Presupuesto Nacional fueron emitidas con fecha 1 y 9 de noviembre de 2016.

De igual manera, menciona las funciones asignadas a la USPEC en el Decreto 4150 de 2011 para la contratación y “especialmente a la autonomía administrativa y financiera otorgada a esta entidad en el mismo decreto” motivo por el cual determinó suscribir el Convenio 216144 con FONADE.

De igual manera la respuesta establece “Es así, que no es dable indicar, en primer lugar que, se está eludiendo los principios de planificación y anualidad del sistema presupuestal por haberse suscrito dicho Contrato Interadministrativo ya que, en aplicación del principio de planeación, la entidad está facultada para emplear instrumentos de administración gerencial para el mejoramiento de los objetivos misionales, como encontrar en terceros la realización de tareas necesarias, que permitan la toma de decisiones determinantes y oportunas para gestionar y operar el suministro de bienes, servicios y mantenimiento a la infraestructura existente para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario y, en segundo lugar, tampoco resulta pertinente señalar que no se aplicaron los controles suficientes desde aspectos administrativos, financieros y técnicos para mitigar el riesgo de retardo en su implementación, puesto que, si se acoge que, la USPEC seleccionó la línea de negocio de Gerencia de Proyectos, a través de la cual se traslada a esa Entidad “La gestión técnica, administrativa, jurídica y financiera para el desarrollo de sus programas y proyectos, garantizando su ejecución”, es preciso señalar que es FONADE la entidad contratada, quien adquiere la obligación de resultado con respecto de la USPEC ya que asume la celebración de los procesos contractuales necesarios para el desarrollo del objeto contratado y el ejercicio de seguimiento y control en la ejecución sobre tales procesos contractuales”.

Frente al literal B la Entidad menciona que los pagos corresponden a los valores establecidos en el contrato interadministrativo y que los contratos derivados del mismo cuentan con cumplimiento de la etapa precontractual y contractual, pero no adjunta documentos ni menciona las fechas de las mismas.

Literal C – la Entidad informa que Fonade remite periódicamente a USPEC informes de gestión y de ejecución financiera como también se efectúan Comités técnicos operativos entre otros, la Entidad no adjunta soportes para este literal.

Literal D – La Entidad adjunta documento soporte de la exoneración del gravamen financiero del 20 de diciembre de 2016; no obstante, menciona que mediante comunicado Fonade expone que de acuerdo a concepto de Ministerio de Hacienda la Gerencia de proyectos no goza de exención del GMF, documentos que no fueron allegados a la Comisión a pesar que el oficio los menciona, y con el mismo la Uspec procedió al trámite para desmarcarla.

Literal E – La Entidad relaciona los documentos de las gestiones efectuadas, sin embargo, a la fecha no han efectuado modificaciones al contrato en la medida que Fonade insiste que los Rendimientos Financieros generados son de su propiedad como lo establece el contrato.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La falta de planificación presentada en el literal A de la observación no refiere a la formulación del proyecto, sino a la firma del contrato interadministrativo con Fonade, en la medida que se firmó el 29 de noviembre y al 15 y 28 de diciembre del mismo año, se efectuaron al contrato adiciones presupuestales de la vigencia 2016 que garantizarían que quedara el recurso como ejecutado en el presupuesto sin tener ejecución real del mismo y que a la fecha de esta auditoría continúa sin usarse para el fin para el cual fue suscrito el contrato y sus adiciones y efectivamente girado los recursos.

De otra parte, si bien es cierto, Fonade con este contrato interadministrativo asume la celebración de los procesos contractuales para la ejecución del convenio, a través de la Gerencia de Proyectos, la Supervisión continúa siendo de USPEC en la medida que es la responsable directa de la ejecución de los recursos asignados en el presupuesto de la USPEC y del cumplimiento del objeto misional de la Entidad; la forma de contratación no exime a la Entidad de la responsabilidad en el adecuado uso y ejecución de los recursos, ni la transferencia de los recursos a otra entidad es sinónimo de ejecución real del proyecto.

La respuesta dada para el literal B no desvirtúa lo planteado en la observación en la medida que no entrega evidencia de la misma.

A pesar que Fonade remite Informes de gestión e Informes financieros, estos sólo corresponden a la relación de gastos efectuados por dicha entidad (que no son revisados por la Uspec, la cual generó otra observación comunicada) mas no corresponde a un elemento de control y seguimiento real en la medida que la Gerencia de Proyectos establece unos lineamientos y puntos de control específicos que la USPEC no está haciendo cumplir, en la medida que es la dueña de los recursos y por tanto responsable de su buen uso.

En cuanto a la exoneración de los gravámenes financieros, no se allegó con esta respuesta los soportes del concepto remitido por Fonade, sin embargo, se verifican los demás documentos aportados por la Entidad, donde se evidencia que durante el periodo de diciembre de 2016 a 16 de enero de 2018 (fecha de radicación carta a Ministerio de Hacienda), los recursos estuvieron exentos del mencionado gravamen; y sin embargo, fueron girados a Fonade la totalidad de los recursos acordados en el contrato que corresponderían a este concepto, desconociendo el beneficio tributario del que gozaron en su oportunidad, no obstante no se evidencia gestión por parte de la Uspec para la devolución a las arcas de la Entidad del valor del GMF ahorrado en los giros efectuados durante este periodo. Se ajusta el literal D.

Frente al literal E (actual F), la Entidad confirma la misma.

En cuanto a la legalización de Gastos del Convenio 216144 Fonade, comunicada en la observación 5, *La entidad informa que esta “corresponde a la ejecución financiera remitida por la Gerente del área de contabilidad de FONADE, los cuales no han sido avalados por el Supervisor y/o interventor del Convenio”, esta parte es fusionada con este hallazgo.*

De acuerdo a lo analizado, se confirma el Hallazgo y se hacen ajustes al mismo, de acuerdo a los soportes allegados.

Hallazgo No 3. Planeación contrato interadministrativo 216144 (D)

La cláusula cuarta del contrato interadministrativo establece que la USPEC tiene dentro de sus obligaciones entregar a FONADE, una vez cumplidos los requisitos de ejecución, “los diseños y demás documentos y especificaciones técnicas necesarias para desarrollar el proyecto, como lo establece el numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015”

No obstante, revisada la ejecución del contrato interadministrativo 216144 de 2016 suscrito con FONADE se observan deficiencias de planeación por parte de la USPEC, que han ocasionado la entrega inoportuna de la información técnica necesaria y en algunos casos la cancelación de proyectos previstos inicialmente, contrariando los principios de economía, eficiencia, eficacia y celeridad, consagrados en el Artículo 3° de la Ley 489 de 1998 y en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, toda vez que los recursos destinados para estos proyectos no han generado el resultado esperado, correspondiente a la satisfacción de las necesidades de la población carcelaria.

El Plan Operativo del contrato interadministrativo, documento en el que se especifican las tareas, actividades, productos y metas del contrato, contempló la ejecución de 24 proyectos, incluyendo las adiciones realizadas; para los cuales, una vez revisada la ejecución a 31 de diciembre de 2017 se determina que del monto total destinado a recursos de inversión, solo se habían comprometido recursos para 3 de los 24 proyectos (Mantenimiento de Infraestructura física, Mantenimiento Plantas de tratamiento de Agua y Modelación para permisos de vertimientos). Lo anterior por debilidades en los estudios previos realizados por la USPEC, según se establece a continuación para algunos de los proyectos establecidos en el Plan Operativo del contrato:

1. Obra EPAMSCAS COMBITA e Interventoría

Valor asignado en el Plan operativo inicial: \$65.807 millones. Fecha estimada de inicio del contrato: 2017-08-09:

Mediante oficio radicado No. 20182700278091, se establece que, transcurrido un año y ocho meses después de suscrito el contrato interadministrativo, a fecha 12-09-2018, para FONADE el proyecto EPAMSCAS Cómbita no es viable por:

Falta de disponibilidad de servicio de agua: “En el marco de la información entregada por la USPEC no se identifica la fuente de abastecimiento analizada por la consultoría contratada por la USPEC que permita generar independencia en cuanto al suministro necesario para cumplir con la dotación requerida para el nuevo centro penitenciario; cabe resaltar que bajo las condiciones actuales una de las grandes dificultades que se tiene tanto para el área de Barne y la de alta seguridad es la falta de continuidad del servicio de suministro de agua. Actualmente estos centros son abastecidos por dos fuentes, una que se genera por gravedad y la otra generada por un sistema de bombeo. El suministro de caudal no es constante y en temporadas de verano se presenta disminución de caudal de la fuente que suministra por gravedad. Esta condición genera la necesidad de evaluar otras posibilidades de suministro, toda vez que al aumentarse los cupos con el proyecto entregado a FONADE necesariamente las condiciones de caudal en todo el complejo penitenciario se incrementarán”

- “No existe un diseño para la construcción de la planta de tratamiento de agua potable, así como tampoco están consideradas las actividades de demolición del tanque de almacenamiento de agua potable del que se provee los dos predios en funcionamiento, ni el desmonte de la red de distribución desde este tanque a las edificaciones existentes”
- Bajo la comparación económica de los recursos aprobados por la USPEC para el proyecto y que ascienden a la suma de \$52.582.451.610 se tiene una diferencia de \$14.211.868.766, lo que no permite el cierre financiero del proyecto.
- Condiciones prediales (saneamiento de títulos) que impiden la ejecución del proyecto

Es de anotar que los diseños entregados a FONADE para la construcción de la obra “Sector de Mediana Seguridad en el establecimiento penitenciario y carcelario de COMBITA”, fueron realizados mediante contrato interadministrativo 040 de 2013 celebrado por la USPEC, en desarrollo del convenio marco 020 de 2013. Llama la atención que para el contrato 040 de 2013, se suscribió acta de liquidación el 23 de diciembre de 2014, que establece que mediante certificación del 20 de octubre de 2014 la USPEC deja constancia del cumplimiento a satisfacción de las obligaciones contractuales, no obstante mediante oficio 150-DINFRA-13039 del 29 de diciembre de 2014, el Director de Infraestructura de la USPEC, solicita al contratista la entrega de información faltante, producto de la consultoría realizada, donde se relacionan

diseños faltantes para componentes de la PTAR de Barne y de Combita; sin que se observen medidas posteriores para asegurar el recibo de la información producto de la consultoría, que posteriormente sería entregada a FONADE.

2. Demolición, Obra EPMSC Medellín Bellavista e Interventoría

Valor asignado en el Plan operativo inicial: \$10.182 millones

De acuerdo con el informe trimestral de gestión de diciembre de 2017, para la demolición del Pabellon II, *“se realizó solicitud a la USPEC de incorporar recursos por un valor aproximado de \$64.668.000 para lograr la ejecución del proyecto con el alcance esperado por el cliente”*. El contrato de demolición publicado en Secop II, inició el 5 de abril de 2018, no obstante mediante acta de seguimiento del contrato interadministrativo del 8 de octubre de 2018 se señala la importancia de *“definir el tema del muro de cerramiento para dar inicio al contrato de demolición suscrito por FONADE hace aproximadamente 3 meses”*.

Respecto a la construcción de la obra *“La USPEC hace entrega de la totalidad de Análisis de Precios Unitarios y Especificaciones técnicas del proyecto el 24 de noviembre de 2017, además definió que la topografía y Estudio de suelos deberán adelantarse en la etapa de Preconstrucción”*. Sin embargo, de acuerdo con Acta de Seguimiento del 8 de octubre de 2018 la USPEC *“indica que ya fue remitido por USPEC el alcance y autorización de inicio de estructuración de este proyecto con fecha de radicado el 5 de octubre de 2018. No obstante, el contrato de demolición no se puede empezar hasta tanto no se defina el tema de seguridad y de Plan Institucional de Gestión Ambiental - PIGA del establecimiento”*

3. Obra e interventoría RM Manizales

Valor asignado en el Plan operativo inicial \$3.231 millones

Mediante comité del 1 de octubre de 2018, a un año y 9 meses después de suscrito el contrato interadministrativo, se determina que se realizará la reducción de este proyecto, debido a que los diseños arquitectónicos que reposan en la USPEC no se consideraron finalizados, para iniciar el proyecto de obra.

4. Obra e interventoría EPMSC Pereira

Valor asignado en el Plan operativo inicial: \$146.071 millones

Según informe trimestral con corte a diciembre de 2017, solo hasta el 27 de septiembre de 2017 la USPEC entregó la información actualizada del proyecto, a partir de la cual comenzó la estructuración del proyecto en FONADE, determinando a través del estudio de mercado que el presupuesto supera lo asignado en \$14.000 millones. FONADE solicitó a USPEC considere las alternativas de ajuste en el alcance o adición de recursos. Luego de ajustado el presupuesto, se apertura el proceso de selección el 26 de septiembre de 2018, recibiendo observaciones relacionadas con la solicitud de inclusión de una fórmula de reajuste a los recursos que respaldan el proceso. Luego de lo cual el proceso de selección fue cancelado el 18 de octubre de 2018, “toda vez que a la fecha no se cuenta con los recursos que permitan aprovisionar los reajustes que puedan presentarse”

5. Plan Maestro

Valor asignado en el Plan operativo inicial: \$13.780 millones

El estudio previo desarrollado por la USPEC en 2016 establece que el desarrollo del proceso de consultoría a realizarse para las 138 cárceles y penitenciarias del orden nacional comprendería cinco fases:

- Fase 1. Elaboración del diagnóstico de infraestructura.
- Fase 2. Formulación.
- Fase 3. Socialización y Mecanismos de medición, seguimiento, evaluación, control y actualización.
- Fase 4. Adopción mediante decreto de orden nacional y
- Fase 5. Entrega

No obstante, de acuerdo con la correspondencia generada en desarrollo del contrato interadministrativo, solo hasta aproximadamente año y medio después de suscrito el mismo, la USPEC definió el alcance para la contratación del Plan Maestro (oficios E-2018-005934 del 18 de abril de 2018 y E-2018-009854 del 19 de junio de 2018), delimitando el alcance a la “fase de diagnóstico” para 119 establecimientos y vulnerabilidad según la priorización que se realice en la fase de diagnóstico.

Adicionalmente, respecto al proceso de contratación, se observa que, según acta de seguimiento del 3 de septiembre de 2018, a pesar de establecer el alcance del Plan Maestro el 19 de junio de 2018, solo hasta septiembre de 2018 se publicó el proceso en SECOP II, presuntamente a falta de definición

del alcance, argumentando el paso de 119 establecimientos a 136 de primera generación, lo cual no corresponde con el alcance definido el 19 de junio de 2018.

A 28 de octubre de 2018 el proceso se encuentra en etapa de evaluación de propuestas, contemplando sólo la fase de diagnóstico para 119 EPC y vulnerabilidad para establecimientos priorizados, así como la interventoría al mismo; por un monto de \$7.760 millones, faltando comprometer aproximadamente \$6.014 millones para cubrir los \$13.000 millones estipulados en el Plan Operativo.

6. Mantenimiento de lavanderías, calderas y plantas eléctricas

Valor asignado en el Plan operativo inicial: \$2.591 millones

De acuerdo con acta de comité operativo del 3 de octubre de 2017, se encontraba pendiente por parte de la USPEC realizar la consulta jurídica y legal en cuanto a adiciones y reducción de alcance para hacer viables los proyectos. Finalmente, se publicó acta de apertura en SECOP el 27 de abril de 2018.

7. Adición No. 1 al Contrato Interadministrativo

Dotación estructural de equipos y mobiliario para el adecuado funcionamiento de los ERON ESPINAL y TULUA (Valor asignado según plan operativo: \$8.623 millones):

Según informe de gestión trimestral de diciembre de 2017, mediante radicado 2017-430-0655252-2 del 21 de noviembre de 2017, 11 meses después de suscrito el contrato interadministrativo, la USPEC llevó a cabo nuevas modificaciones a los grupos de dotaciones de los ERON de Tuluá y Espinal. De acuerdo con lo anterior 4 proyectos se encontraban en proceso de selección, 5 en nueva estructuración y 2 suprimidos según priorización realizada por la USPEC. A octubre de 2018, se han suscrito 7 contratos derivados por valor de \$4.155 millones (48% de lo asignado en el Plan Operativo), 4 de ellos en liquidación, que representan 26% del valor asignado en el Plan operativo

8. Adición No.1 al contrato interadministrativo. Interventorías Girón, Ipiales y Coiba

El 11 de mayo de 2017, se solicita cancelación del proceso de selección para la interventoría de COIBA, por terminación del contrato de obra.

9. Adición No. 2 al contrato interadministrativo. Dispositivos médicos y odontológicos que se encuentren en las áreas de sanidad de los 136 EPC (\$4.966,57 millones):

De acuerdo con Acta de Comité Técnico Operativo No. 7, se establece que 9 meses después de suscrito el contrato interadministrativo, el 3 de octubre de 2017, la USPEC definió el alcance del proyecto tras la revisión de los inventarios entregados por parte del INPEC. El Contrato de mantenimiento de dispositivos médicos, fue suscrito el 13 de abril de 2018 (proceso CPU 011-2018. contrato 2180900. \$4.080.000.000), fecha en la que se publica en el SECOP II el respectivo proceso de contrato de interventoría (CSI 035-2018), proceso que se declara fallido el 25-04-2018. Posteriormente, el 24-05-2018 se publica el proceso CSI-077-2018 que también se declara fallido. El 25 de julio de 2018 se apertura el proceso CSI 106-2018, que fue adjudicado el 29-08-2018. Finalmente se firma acta de inicio el 17 de septiembre de 2018.

Por todo lo mencionado en la presente observación se comunica con posible connotación disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

Mediante oficio N° E-2018-019945 de 19 de noviembre de 2018, la entidad da respuesta a la observación, refiriéndose a las gestiones llevadas a cabo para cada proyecto, las cuales se resumen a continuación:

- *Abastecimiento de agua para el proyecto Combita: La Entidad menciona las solicitudes ante la Corporación Autónoma Ambiental y gestiones contractuales realizadas para asegurar el abastecimiento de agua para el proyecto*
- *Con respecto a los diseños de la PTAP, se le manifestó a FONADE, en diferentes oportunidades y en comité llevado a cabo 17 de abril de los corrientes que la infraestructura existente cuenta con capacidad para atender la demanda de la ampliación proyectada (Reporte del Ing. Maximiliano Castro) y que se requería el mantenimiento de lo existente el cual se realizaría por la Subdirección de Mantenimiento de la USPEC con el contrato de FONADE si fuera el objeto y alcance o con contrato específico para ello con el fin de optimizar y poner a capacidad dichas infraestructura (...)*
- *Con respecto a las demoliciones de los tanques, mediante los oficios E-2018-010769 del 04 de julio de 2018 y E-2018-13134 del 09 de agosto de 2018, se informó que el presupuesto cuenta con ítems como el 1.2.5 “Demolición de tanque de agua en ladrillo” y el ítem 3.1.10 “Concreto para tanque impermeabilizado f’c=4000 PSI.”, entre otros; de igual forma el plano escaneado (...)*
- *Con respecto a la situación predial solicitada por FONADE vía correo electrónico el 14 de marzo de 2018 y que fue atendida por USPEC enviando el requerimiento a INPEC mediante oficio E-2018-004795 del 27 de marzo de 2018. Adicionalmente la Entidad relaciona otros requerimientos realizados posteriormente, a fin de definir la titularidad de los predios*
- *Demolición, obra EPMSC Medellín: La USPEC relaciona las gestiones llevadas a cabo para definir el alcance del proyecto*
- *Obra e interventoría RM Manizales: (...) la USPEC para dar continuidad y avance al proyecto de ampliación del establecimiento RM-MANIZALES, está pendiente de las*

especificaciones y conclusiones, producto del proceso N° USPEC-IP-MC-49, con Objeto: elaboración de los estudios de patología, geotecnia, vulnerabilidad sísmica y propuesta de intervención para las edificaciones existentes de acuerdo a las necesidades establecidas en RM-Manizales a cargo del Inpec y así, tener claridad en la estabilidad del terreno, presentando un proyecto arquitectónico – estructural completo.

- *Obra e interventoría EPMSC Pereira: la respuesta establece que a partir de la información entregada el 27 de septiembre de 2017, Fonade procede a la revisión y ajustes finales para dar inicio al proceso de estructuración del proyecto*
- *Plan Maestro: la Entidad hace una descripción del objeto del Plan Maestro y un recuento de las gestiones adelantadas para definir el alcance del mismo.*
- *Mantenimiento de lavanderías, calderas, plantas eléctricas; adición No. 1 y Adición No.2: la Entidad no da respuesta a la observación referente a la modificación de alcances de la "Dotación estructural de equipos y mobiliario para el adecuado funcionamiento de los ERON ESPINAL y TULUA. Referente a los demás proyectos hace un recuento de las actividades realizadas para definir el alcance de los mismos.*

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta de la Entidad ratifica la observación, por cuanto evidencia debilidades en los estudios previos realizados por la USPEC, que han ocasionado la entrega inoportuna de la información técnica necesaria para el desarrollo de los proyectos establecidos en el Plan Operativo del contrato:

- **Abastecimiento de agua para el proyecto Combita:** La Entidad menciona las solicitudes ante la Corporación Autónoma Ambiental y gestiones contractuales realizadas para asegurar el abastecimiento de agua para el proyecto, pero es de resaltar que todas estas acciones se dieron durante la vigencia 2018, un año posterior a la suscripción del contrato interadministrativo 216144-FONADE, situación que contraría el numeral 2° del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, más aun teniendo en cuenta lo mencionado en el último párrafo de la respuesta, respecto a que mediante la Resolución 2184 de 2012 Corpoboyacá declara a la Fuente Rio de Piedras como "agotada", sin que la USPEC, previo a la suscripción del contrato interadministrativo, estudiara la factibilidad de servicio de agua para el proyecto.
- **Diseño para la construcción de la planta de tratamiento de agua potable, proyecto Combita:** casi un año después de suscrito el contrato interadministrativo, hasta marzo de 2018, la USPEC realiza estudios según los cuales la infraestructura existente cuenta con capacidad para atender la demanda de la ampliación proyectada y que por lo tanto se requería el mantenimiento de lo existente, sin embargo en la documentación allegada no se observa documentación de diseños y definición del alcance de las actividades de dicha optimización, realizada por la USPEC a partir de las cuales Fonade elaboraría estudios de mercado.
- **Demolición del tanque y red de distribución, proyecto Combita:** si bien la entidad argumenta que entregó presupuesto y planos que contenían las actividades a ejecutar, la CGR considera que no se allegaron diseños y

especificaciones técnicas necesarias para definir el alcance de las actividades a ejecutar.

- Condiciones prediales, proyecto Combita: La Entidad ratifica inconsistencias de los predios donde se implantaría el proyecto, que debieron ser saneadas por la USPEC previo al inicio del proyecto.
- Demolición, Obra EPMSC Medellín: La respuesta ratifica la observación por cuanto la socialización con el INPEC, actividad necesaria para definir el alcance del proyecto (27-09-2018), comenzó hasta el 27 de junio de 2018.
- Obra e interventoría RM Manizales: La respuesta de la Entidad ratifica la observación, por cuanto los estudios previos y la publicación de invitación del proceso, para la “Elaboración de los estudios de patología, geotecnia, vulnerabilidad sísmica y propuesta de intervención para las edificaciones existentes de acuerdo a las necesidades establecidas en RM-Manizales a cargo del INPEC” se publicaron en agosto, septiembre de 2018, respectivamente. Propuesta de intervención que debió ser parte de los estudios previos del contrato interadministrativo 216144, máxime cuando la necesidad surgió desde el 29 de febrero de 2016.
- Obra e interventoría EPMSC Pereira: la Entidad ratifica la observación por cuanto establece que a partir de la información entregada el 27 de septiembre de 2017, Fonade procede a la revisión y ajustes finales para dar inicio al proceso de estructuración del proyecto
- Plan Maestro: la respuesta de la Entidad ratifica la observación en lo referente a las fechas en las cuales se definió el alcance para la contratación del Plan Maestro. Respecto a la fragmentación del proyecto, iniciando con la contratación de la “Fase I.- Diagnóstico”, se elimina de la observación, teniendo en cuenta la estructuración del proyecto planteada por la Entidad en su respuesta.
- Mantenimiento de lavanderías, calderas y plantas eléctricas: la respuesta de la Entidad ratifica la observación en cuanto a los tiempos empleados para la definición del alcance y ajuste del presupuesto.
- Adición No.1: La Entidad no da respuesta a la observación referente a la modificación de alcances de la “Dotación estructural de equipos y mobiliario para el adecuado funcionamiento de los ERON ESPINAL y TULUA”. Respecto a la adición para las Interventorías Girón, Ipiales y Coiba, la respuesta ratifica la observación en cuanto a los tiempos previstos para la ejecución de la obra y su correspondiente interventoría.
- Adición No. 2: La respuesta de la Entidad ratifica la observación por cuanto confirma que el inventario de equipos fue resumido por la USPEC el 27 de septiembre de 2017.

Por ende se confirma el hallazgo con la presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No 4. Forma de pago del contrato interadministrativo 216144 (D)

Revisada la propuesta preliminar presentada por FONADE, previo a la suscripción del contrato interadministrativo, se observa diferencia entre la forma de pago estipulada en la propuesta presentada por FONADE a la USPEC y la estipulada finalmente en el contrato, sin que en la documentación revisada se observe justificación alguna para dicho cambio. Teniendo en cuenta que se trataba de un contrato con plazo inicial hasta 31 de diciembre de 2019, el cambio realizado impacta el modelo financiero de forma desfavorable para los intereses de la USPEC, máxime teniendo en cuenta las debilidades de información técnica desarrollada por la USPEC previo a la suscripción del contrato interadministrativo; situación que obedece a debilidades en planeación y gestión administrativa, que han conllevado retrasos en la ejecución de los proyectos, y por consiguiente extensión de los plazos del modelo financiero, contrariando el principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

Tabla No. 13.
Forma de Pago Contrato Fonade

FECHA DE PAGO	FORMA DE PAGO ESTIPULADA EN EL CONTRATO (CLAUSULA SEXTA)	FORMA DE PAGO ESTIPULADA EN LA PROPUESTA (Num 9.2)			DIFERENCIA
		VALOR DE LA INVERSIÓN, COSTOS OPERATIVOS, GMF	VALOR CUOTA DE GERENCIA	TOTAL	
Pago anticipado	\$ 149.476.196.363	\$ 142.056.839.490	\$ 1.838.983.735	\$ 143.895.823.225	\$ 5.580.373.138
febrero de 2017	\$ 127.176.455.917	\$ 120.875.324.496	\$ 4.699.625.100	\$ 125.574.949.596	\$ 1.601.506.321
febrero de 2018	\$ 58.317.600.000	\$ 55.415.845.501	\$ 4.699.625.100	\$ 60.115.470.601	\$ (1.797.870.601)
febrero de 2019	\$ 71.974.797.952	\$ 72.493.930.469	\$ 4.903.956.626	\$ 77.397.887.095	\$ (5.423.089.143)
En el mes posterior a la finalización de la ejecución del contrato (correspondiente al último pago de la cuota de gerencia de la vigencia 2019.)	\$ 4.290.962.048		\$ 4.290.962.048	\$ 4.290.962.048	
TOTAL	\$ 411.236.012.280				

Esta observación tiene posible connotación disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

De acuerdo a la información contractual encontrada en el expediente documental del contrato interadministrativo No. 216144 de 2016 se determina que la USPEC suscribió dicho contrato con FONADE por un valor de \$411.236.012.280. La USPEC ha efectuado los siguientes desembolsos:

- Un pago anticipado por valor de \$149.476.196.363.00, correspondiente al 36.35%;
- Un segundo pago por valor de \$9.392.661.495.00, correspondiente a la adición No.1
- Un tercer pago por valor de \$5.500.000.000.00, correspondiente a la adición No. 2

Por lo tanto, la entidad ha girado a la fecha la suma de \$164.3368.857.858.00.

Al respecto de esta observación, es preciso considerar que, de conformidad a lo establecido en a la propuesta preliminar presentada por FONADE se calculó cada pago con un porcentaje aproximado implicando un mayor valor de \$30.080.285.00. Igualmente, se deja claro que en ningún momento se supera el valor del convenio y este se encuentra respaldado presupuestalmente.

Al sumar los valores de la propuesta Inicial por un total de \$390.802.859.671,00 que corresponde a las sumas de \$377.796.720.600.00 valor de los recursos de inversión de los proyectos, más \$11.442.927.632.00, correspondientes a los costos derivados y operativos del contratos, más \$1.563.211.439.00.

Una vez realizada los cálculos sobre la propuesta inicial \$390.802.859.671,00, se realizó el análisis de los porcentajes calculados, obteniendo los siguientes resultados:

- *Aplicando el porcentaje del 36.35% da un valor de \$142,056,839,490.00*
- *Aplicando el porcentaje 30.93% da un valor de \$120.875.324.496.00.*
- *Aplicando el porcentaje del 14.18% da un valor de \$55.415.845.501.00*
- *Aplicando el último porcentaje del 18.55% da un valor de \$72.493.930.469.00.*

Lo anterior indica que al sumar estos valores da un valor total de \$390.841.939.956.00

Adicional a lo anterior es preciso indicar que el valor total del contrato interadministrativo No. 216144 en la “propuesta preliminar” presentada por FONADE a USPEC corresponde al valor definitivo por el cual se firmó dicho contrato, esto es \$411.236.012.280 y que la diferencia encontrada obedece a la aplicación del porcentaje redondeado establecido mediante la misma propuesta.

CONCEPTO	VALOR SEGÚN PROPUESTA	% SEGÚN PROPUESTA PRELIMINAR	VALOR PROPUESTA
Inversión	377.796.720.600,00	36,35%	142.056.839.490
costos de operación	11.442.927.632,00	30,93%	120.875.324.496
GMF	1.563.211.439,00	14,18%	55.415.845.501
		18,55%	72.493.930.469
TOTAL	390.802.859.671,00	100,0%	390.841.939.957
		diferencia por cifra aproximada porcentual	-39.080.286

Se pudo constatar que el documento de “Estudios Previos” y la propuesta Inicial del contrato contiene la misma información que fue plasmada en el contrato suscrito una vez presentadas las condiciones de la negociación y precisadas las voluntades de las partes, se procede a la suscripción del contrato interadministrativo, fase en la cual la propuesta preliminar del negocio es sometida a consideración por parte de los actores involucrados, y se pueden presentar ajustes acordados por ambas entidades que concluyen en la suscripción del Contrato y/o convenio interadministrativo.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad no da respuesta respecto a la “diferencia entre la forma de pago estipulada en la propuesta presentada por FONADE a la USPEC y la estipulada finalmente en el contrato”. Es de anotar que la observación no cuestiona el valor total del contrato interadministrativo, que efectivamente es igual al planteado en la “propuesta preliminar” presentada por FONADE a USPEC. Lo que se cuestiona es el cambio en la forma de pago, que aunado a las otras variables financieras fijadas en el contrato (propiedad de los rendimientos y plazo del contrato), afecta el esquema financiero de forma desfavorable para los intereses de la USPEC. Por ende se confirma el hallazgo.

Hallazgo No 5. FONADE Modelo Presupuestal- Obligaciones Recíprocas (D)

Evaluated el contrato interadministrativo de Gerencia de proyectos N° 216144 cuyo objeto es: “El fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, se compromete con la Unidad de Servicios Penitenciarios Y Carcelarios – USPEC, de acuerdo con los parámetros de la línea de Negocios de Gerencia de Proyectos, a realizar la gerencia para la construcción e interventoría, ampliación de cupos y mantenimiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria de orden nacional requerida por la USPEC, lo que supone adelantar estudios, diseños, demolición, mantenimiento, suministro y Mejoramiento, conservación y ampliación, así como la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura en materia Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con la información de los diseños que presenta LA USPEC”.

Encontramos que bajo la modalidad de contratación directa, se suscribe el contrato interadministrativo de Gerencia de proyectos 216144 de 2016, determinando en la cláusula octava, que los rendimientos financieros eran de propiedad del contratista.

Estableciéndose entonces que FONADE como contratista, se obliga a cumplir las obligaciones determinadas en la cláusula tercera del contrato, a cambio de recibir una remuneración establecida como cuota gerencial, cuota definida según estudios previos, principio de planeación, *art 2.2.1.1.2.1.1.numeral 4, artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082*; en la intención de las partes del contrato; en las cláusulas cuarta “obligaciones del Uspec, en la que menciona como obligación del USPEC, la entrega o giro de recursos para la ejecución del objeto contractual una vez descontada la cuota gerencial, ya establecida, clausula quinta “valor del contrato estimada por un valor de \$411.236.012.280, valor del cual se extrae la cuota de gerencia, sin estimar que los rendimientos hagan parte de este valor ya calculado o estimado y cláusula sexta parágrafo

octavo “forma de pago de la cuota gerencial, definida en los siguientes términos, *“por concepto de las obligaciones y los servicios que prestara Fonade, en desarrollo del objeto del presente contrato, esté recibirá por concepto de cuota de gerencia, sin que la misma represente un valor adicional al presupuesto estimado para el contrato interadministrativo suscrito”*.

Fijándose de esta forma el valor que recibiría el contratista en cumplimiento a su objeto contractual, amparado y sustentado en el presupuesto estimado del contrato y en las obligaciones recíprocas, bilaterales, equivalentes y conmutativas del negocio jurídico.

Que bajo estos presupuestos se evidenció, que los rendimientos financieros no hacían parte del contratista y por consiguiente la disposición de estos recursos corresponderían a la parte contratante – USPEC - .

Situación que obedece a la falta de gestión y seguimiento a lo establecido en las cláusulas del contrato, estructura del contrato, planeación y a la debida administración de los recursos y bienes a cargo de la Entidad.

Inobservando lo estimado en la intención de las partes, cláusula contractual tercera, cuarta, quinta, sexta parágrafo octavo, Ley 80 de 1993 art 5 numeral 1, art 13, Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.1.4.1, art 2.2.1.1.2.1.1.numeral 4, Código civil artículos 1494, 1495, 1496, 1498, 1602 y 1603 del Código Civil Colombiano, concordante al artículo 209 de la C.N, actuaciones que tienen presunta connotación disciplinaria.

RESUMEN RESPUESTA ENTIDAD

“(...) de acuerdo con la descripción de la Línea de Negocio “Gerencia de Proyectos”, descrita en el sitio web de FONADE (www.fonade.gov.co), dicho esquema plantea lo siguiente:

“4. OPERACIÓN DEL SERVICIO • En un convenio de Gerencia de Proyectos, FONADE puede aportar rendimientos financieros a los proyectos

(...) bajo un escenario tan complejo como el descrito anteriormente, resulta evidente que la posibilidad de contar con recursos -de cualquier fuente- que puedan ser destinados a reducir la situación de crisis estructural que se encuentran en los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el país (...)”

De la misma manera, mediante oficio de referencia E-2018-012150 y asunto “Nuevo Otrosí Contrato Interadministrativo 216144 USPEC-FONADE”, del 25 de julio de la presente anualidad, la entonces Dirección General de esta Unidad exhortó al Gerente General del FONADE a:

- 1. Pese a no contemplar todos los requerimientos efectuados por la USPEC, suscribí el otrosí atendiendo la necesidad de mantener vigente el contrato y*

procurar dinamizarlo en asuntos tan álgidos como la contratación de las interventorías y obras

En tal sentido, la actual administración atendiendo los preceptos de orden legal y en la medida en que la obligación adquirida por FONADE, en el Contrato Interadministrativo 216144 de Gerencia Integral de Proyecto, es la de entregar plenamente ejecutados los proyectos y, por lo mismo, responder en su ejecución por su cuenta y riesgo, reconoce que los rendimientos financieros producidos por los dineros recibidos en calidad de pago son de su propiedad.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Lo expuesto por la Entidad, no compadece la apreciación realizada por la Contraloría respecto de la cláusula 8, que determina los rendimientos a favor del contratista FONADE, en los postulados de,

Estimación y presupuesto del contrato.

Modelo financiero realizado por la entidad para suscribir el contrato.

Clausula estructural del negocio jurídico.

Intención de las partes, plasmado en el concurso y acuerdo de voluntades.

Contrato conmutativo y oneroso.

Contrato bilateral y recíproco.

No obstante la Entidad refiere que, de acuerdo al esquema de negocio gerencial, en la “*OPERACIÓN DEL SERVICIO En un convenio de Gerencia de Proyectos, FONADE puede aportar rendimientos financieros a los proyectos*”, tema que no aplica a lo observado, ya que no hablamos de un convenio, ni del arbitrio o buena intención del contratista que aporte rendimientos al proyecto.

Otro punto que plantea la Entidad es el tema de “incompatibilidad y prelación normativa” aplicable al contrato interadministrativo, apreciación que no es compartida, en razón a que la aplicación normativa pública como privada, aplica y desarrolla el tema jurídico, aquí planteado.

Dentro del desarrollo normativo público, aplicado al negocio jurídico “*Contrato interadministrativo 216144-2016 USPEC - FONADE*”, como fuente de las obligaciones tenemos el artículo 2 del Estatuto de la contratación que preceptúa cuales son entidades públicas, encontrando que USPEC es entidad pública quien estructura el proceso contractual y FONADE como contratista también es una entidad pública quien funge como contratista, que en razón a

las partes del contrato se denomina contrato interadministrativo, contemplado en la modalidad directa de contratación.

Artículo 13 del Estatuto, determina que los contratos estatales se rigen por disposiciones comerciales, civiles, salvo lo regulado en la norma contractual.

Artículo 28 del Estatuto consagra el equilibrio entre prestaciones y derechos, las obligaciones recíprocas, caracterizan el contrato conmutativo y bilateral, tema de la observación planteada.

La Entidad hace referencia del artículo 1602 del Código Civil, en el que menciona que el contrato es ley para las partes, postulado que comparte la Contraloría siempre y cuando se encuentren enmarcadas dentro del marco jurídico que regula la administración de recursos públicos.

La Entidad menciona la figura del pago anticipado en el contrato interadministrativo de gerencia, figura que no aplica ya que FONADE recibe como pago por las obligaciones recíprocas y la conmutatividad del contrato una *“cuota gerencial”*.

La Entidad menciona que los rendimientos financieros generados por inversiones que realice FONADE de sus recursos son de esa entidad; situación que no aplica al caso ya que los recursos entregados son del USPEC, dado que los recursos de FONADE son los que recibe en contraprestación de las obligaciones recíprocas, según el valor estimado en el presupuesto y justificación en el proceso contractual, determinada en la cuota de gerencia.

Por último la Entidad determina la naturaleza jurídica y el objeto social o comercial de FONADE, tema que no es observado, ya que es la USPEC es el que estructura el proceso contractual bajo la modalidad de contratación directa, contrato interadministrativo que es fuente de las obligaciones bilaterales, recíprocas, conmutativas, onerosas, en la que cada parte se obliga a dar o hacer y que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer, a su vez, que para el caso de las obligaciones a realizar por FONADE recibe como gerente de proyectos, una cuota gerencial.

En lo que respecta a lo afirmado por la entidad en su respuesta, donde se asevera que en el contrato 216144 FONADE asume el cumplimiento del contrato por su cuenta y riesgo, ya la Contraloría había efectuado el análisis contractual en el informe de Auditoría de Cumplimiento efectuado en el segundo semestre de 2017, y se había descrito la siguiente situación:

“Los párrafos primero de la cláusula quinta y quinto de la cláusula sexta del mismo contrato, señalan que las obligaciones que asume FONADE en el contrato, se limitan hasta el monto de los recursos entregados para la ejecución de los proyectos en condiciones normales, esto es, FONADE asume el riesgo de cumplimiento contractual hasta la concurrencia de los recursos que destine la USPEC para tal fin.”

Por lo anterior, la remuneración de FONADE se circunscribe a las sumas pactadas, habida cuenta que USPEC en el mencionado contrato es el que asume los riesgos de construcción y mantenimiento, acorde con los recursos que aporte.

Por consiguiente la observación queda en las mismas condiciones como hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No 6. Planeación Contrato de Obra FONDECUN 098-2015 (F)

La USPEC suscribió con el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca FONDECUN el Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos 274 de 2014 cuyo objeto es: *“FONDECUN se compromete con la USPEC a realizar: “La gerencia integral del proyecto para el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional.”*

En desarrollo del Contrato Interadministrativo 274 de 2014, FONDECUN suscribió el contrato de obra 098 del 2 de febrero de 2015, cuyo objeto contempla tres frentes de trabajo: 1.- *“Mantenimiento, Mejoramiento y conservación de la Infraestructura Física de las áreas de sanidad en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá - COMEB LA PICOTA”;* 2.- *“Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la Infraestructura física general en Complejo Metropolitano Carcelario - Bogotá - COMEB. LA PICOTA”* y 3.- *“Optimización del sistema de acueducto del Complejo Metropolitano de Bogotá - COMEB LA PICOTA”.*

En el estudio previo realizado por la USPEC para la suscripción del contrato interadministrativo 274 de 2014, en particular para el mantenimiento del área de sanidad de la Estructura III del COMEB Picota, establecida en el contrato 098 de 2015-FONDECUN, se establece que la USPEC requería contratar las obras de adecuación para *“el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad e higiénico sanitarias de los establecimientos que además propenden de resultados en salud: promoción de la salud, prevención de la enfermedad, atención integral”.* Sin embargo, en la identificación de necesidades realizada por la USPEC, no se evidencia planeación para el arreglo de los seis

ascensores de la estructura III -ERON, omitiendo una condición básica para que la PPL pueda acceder en forma oportuna y segura, al servicio de atención médica en el establecimiento.

Mediante modificación No. 3 del 8 de septiembre de 2015 se adicionó el contrato 098/2015 incluyendo ítems no previstos en el Frente de obra No. 2, para la reparación y mantenimiento correctivo de los seis ascensores en las tres torres del ERON en el Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Bogotá “La Picota”, sin que en los documentos contractuales se evidencien estudios previos realizados por la USPEC, tendientes a establecer los requisitos, actividades y especificaciones técnicas necesarias para satisfacer la necesidad, incumpliendo el principio de planeación, dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, evidenciando una gestión ineficaz, toda vez que la inversión efectuada para el mantenimiento de los ascensores no satisfizo la necesidad planteada, generando un presunto detrimento patrimonial por \$576.157.725, correspondiente al valor total de los trabajos contratados para reparación de los ascensores.

Lo anterior, por cuanto la USPEC no realizó el estudio previo tendiente a identificar las actividades técnicas conexas necesarias para garantizar el óptimo funcionamiento de los ascensores, máxime cuando no planeó realizar dicha actividad en forma previa al contrato de mantenimiento; aunado a ello, no se ejecutaron suficientes medidas y obras para evitar la inundación de los fosos de los ascensores y el contacto de los mecanismos del equipo y las conexiones eléctricas con el agua, así como no adoptar medidas para evitar las actividades de vandalismo que han recaído sobre los equipos llevándolos a quedar fuera de servicio.

Lo anterior, como quiera que mediante acta del 23 de febrero de 2016 se observa que el establecimiento recibió en funcionamiento los ascensores, sin embargo aproximadamente tres meses después¹ algunos de los ascensores comenzaron a presentar fallas, procediendo el contratista a realizar visitas de inspección y presuntamente a entregar, al parecer tardíamente, el manual de funcionamiento. Luego de lo cual, el contratista presenta informes (como el de 1° de agosto de 2016) al Director del establecimiento, donde manifiesta que realizará las respectivas adecuaciones siempre y cuando se corrijan las falencias en la estructura tales como las fugas de agua existentes en las redes de agua potable y residual que impiden mantener los ascensores en continuo funcionamiento.

Es de anotar que, de acuerdo con el acta de necesidades para la vigencia 2014, suscrita entre la USPEC y el INPEC, se observa que las fugas de agua

¹ De acuerdo con acta de comité del contratista de fecha 28 de mayo de 2016.

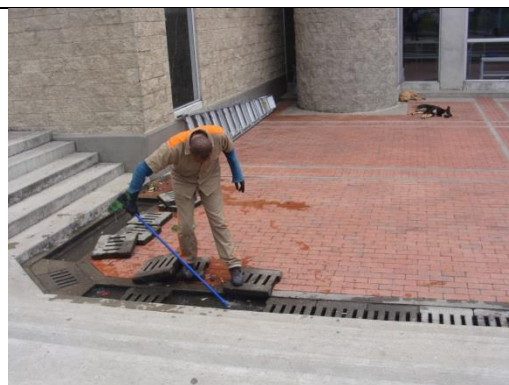
de las redes de agua potable eran preexistentes a la contratación realizada, por cuanto se requería realizar mantenimiento de fluxómetros (mecanismo de descarga de agua para inodoros) en la estructura III -ERON.

En visitas realizadas por la CGR el 2 de noviembre de 2017 y el 23 de noviembre de 2018, se observaron los seis ascensores de esta estructura fuera de funcionamiento.

- En visita realizada por la CGR el día 2 de noviembre de 2017, las puertas y los fosos de los ascensores se observaron con telarañas, lo que evidencia su falta de operación desde hace varios meses. En el primer nivel de la edificación en las torres A y B se observa agua estancada en el piso frente a los dos ascensores. Lo anterior, debido a que en esta ubicación el nivel del piso de la estructura es inferior a la cota del terreno externo a la estructura, lo que ocasiona que cuando llueva el agua ingrese a la edificación, haciendo contacto con las puertas de los ascensores, y entrando al foso de los mismos, lo que al parecer ha ocasionado el daño de las redes eléctricas de estos ascensores. Para solucionar el ingreso de agua a los fosos de los ascensores en el primer nivel, se observan instaladas una barreras de caucho de aproximadamente 10 centímetros de alto.



Se observa el primer nivel de los ascensores a una cota inferior al del nivel del terreno adyacente



Acceso principal a la Estructura III – ERON: se observa el nivel inferior de la edificación con respecto a la cota del terreno.

 Se observa encharcamiento de agua en el piso del primer nivel de la Estructura III, frente a los ascensores (Visita realizada por la CGR el 2 de noviembre de 2017)	 Se observa encharcamiento de agua en el piso del primer nivel de la Estructura III, frente a los ascensores (Visita realizada por la CGR el 23 de noviembre de 2018)
 Visita realizada por la CGR el 2 de noviembre de 2017: Se observan las barreras instaladas para prevenir el ingreso de agua al foso de los ascensores	 Visita realizada por la CGR el 23 de noviembre de 2018: Se observan los muros contruidos para prevenir el ingreso de agua al foso de los ascensores

En los marcos de las puertas de los ascensores de las torre C y D, E y F y muros externos, a la altura del segundo piso se observan marcas de filtraciones de agua provenientes de la placa superior de la estructura y empozamientos de agua en el piso a la entrada de los ascensores (ver registro Fotográfico), proveniente de la lluvia que ingresa a la estructura por las ventanas, de la limpieza de los pisos o a causa de las filtraciones de las redes de agua potable o sanitaria de la estructura, tal como se evidenció en el patio 13, donde se observaron goteras y filtraciones provenientes de las redes de agua potable y sanitaria, que han causado humedades significativas al interior de cada celda.

 Marcas de filtraciones de agua provenientes de la placa superior de la estructura (Visita realizada el 2 de noviembre de 2017)	 Oxidación en puertas del ascensor (Visita realizada el 2 de noviembre de 2017)	 Mal Estado de las redes hidráulicas en celdas (redes y fluxometro) que causa goteras y filtraciones de las redes en la edificación. Se observan recipientes usados por la necesidad de interrumpir el suministro de agua y en el techo canales y plásticos (Visita realizada el 2 de noviembre de 2017)
---	--	--

En algunos de los ascensores se observan marcas de oxidación en los elementos metálicos de puertas y rieles y marcas de escorrentía de agua en los muros. Las fugas y filtraciones de agua, además de deteriorar la estructura e impactar negativamente el funcionamiento de los ascensores, afectan la salud de los internos, aumentan el riesgo de corto circuito en las redes eléctricas de las celdas, y han obligado al establecimiento a racionar el suministro de agua.

- En visita realizada por la CGR el 23 de noviembre de 2018, también se observó agua estancada en la parte exterior del acceso a las torres C y D. Al interior de la edificación se observa que en algunos pisos, especialmente en el primer piso del corredor externo de los ascensores de las torres C y D, se encuentran charcos de agua, al parecer proveniente del lavado de escaleras y pisos. Para evitar el ingreso del agua por las puertas hacia el foso de los ascensores, se observan contramuros de 80cm de alto en el exterior de las puertas de los ascensores.

Se procedió a inspeccionar el interior del foso de los ascensores observando que todos se encuentran inundados, presentando un nivel de agua de aproximadamente 1 metro de alto, por su considerable volumen se considera que puede provenir no sólo del agua lluvia y de lavado de pisos que ingresa por la puerta del ascensor, sino de agua de nivel freático. Dentro del foso se observaron los extremos de las guías de la cabina del ascensor, los resortes de amortiguación, los cuales están en estado

avanzado de oxidación por la presencia de agua. Posteriormente se subió por las escaleras para ver el estado de la maquinaria y los controles que se ubican en la parte superior del ascensor, y se observó que la maquinaria (motor) aparentemente está en buen estado, pero los controles (tarjetas electrónicas) y las conexiones eléctricas se encuentran expuestas, algunas desarmadas, en mal estado y fuera de servicio.

En los ascensores de la torre E y F en uno de los pisos se observó que el control de llamado externo del ascensor fue extraído.

De acuerdo con lo manifestado por los funcionarios del INPEC durante la visita, se evidenció que la USPEC suscribió un nuevo contrato para el mantenimiento de los ascensores, contrato 143 de 2018, cuyo objeto es el “servicio de mantenimiento correctivo de dos (2) de los ascensores que operan en la sede del complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá”, mediante el cual en octubre de 2018 intervino los equipos de un ascensor (ascensor interno de las torres A y B); sin embargo el ascensor no funciona debido a la inundación del foso.



Fosos de los ascensores inundados (Visita del 23 de noviembre de 2018)



Fosos de los ascensores inundados (Visita del 23 de noviembre de 2018)

En la parte externa de la estructura III, se observaron los pozos para evacuación de agua inundados con un nivel de agua aproximado de 1,5 metros. Se observa que las bombas sumergibles instaladas en cada uno de los tres pozos se encuentran fuera de servicio; de acuerdo con lo manifestado por funcionario del INPEC hace aproximadamente unos seis meses no funcionan. En el pozo cercano a los ascensores de la torres A y B, de acuerdo con lo manifestado por el mismo funcionario, al parecer el daño de la bomba fue por falla del contactor, el cual no se ha reemplazado.

En la parte externa de la edificación se observaron obreros, que realizan el mantenimiento de redes hidráulicas y sanitarias (reemplazo de tuberías) en desarrollo del contrato de obra 2180725 del 8 de febrero de 2018 suscrito por FONADE, en el marco del contrato interadministrativo 216144 suscrito

con la USPEC. A la fecha han intervenido las redes en las torres A y B, quedando pendiente las torres C y D; y E y F, se observa que las redes hidráulicas y sanitarias que no se han reparado presentan fugas considerables de agua que causan empozamientos en el terreno externo de la edificación y se infiltra en el terreno, lo cual también incide en el ingreso de agua al pozo de evacuación de aguas así como también a los fosos de los ascensores.



Fugas en las redes de agua potable y sanitaria en la estructura III, que ocasionan infiltración de agua en el terreno. (Visita realizada por la CGR el 2 de noviembre de 2017)



Estado de las redes de agua potable y sanitaria en la estructura III, contiguo a los ascensores de las torres A y B. Se observan fugas en las redes que ocasionan infiltración de agua en el terreno. (Visita realizada por la CGR el 23 de noviembre de 2018)



Estado del pozo construido para evacuación de aguas de los fosos de los ascensores de las torres A y B: se observa inundado y existencia de tuberías de aguas residuales



Estado del pozo construido para evacuación de aguas del foso del ascensor en las torres C y D: se observa presencia de tubería de agua residual e inundado con agua residual

Este hallazgo queda con posible connotación fiscal.

En relación a la idoneidad y capacidad técnica: En oficio emitido el día 23 de agosto de 2016 se identificó que la empresa contratada por el contratista tiene la idoneidad y personal técnico necesario para este tipo de labores.

A través del acta de comité del día 15 de julio de 2016 el contratista observa que: “No se ha cumplido con el uso adecuado y el mantenimiento preventivo de los ascensores del edificio” (...) No se está realizando el aseo ni el mantenimiento que los equipos requieren” se encontraron residuos entre las aberturas de las puertas, lo cual se acumula de tal forma que evita el cierre de las puertas y esto hace que se bloqueen. Se evidenció a un funcionario del INPEC evitando el cierre de las puertas durante 5 minutos. Es de reiterar que no se le ha dado el uso correcto de los mismos.

En consecuencia a lo anterior, aunque los ascensores no funcionen actualmente, la causa de ello es:

- *Falta de desagües en todos los patios, lo cual ocasiona que el agua se filtra hasta los fosos, y queden en corto.*
- *El diseño de los ascensores con el control de maniobra expuesto no es el adecuado en este tipo de establecimiento ya que se prestan a vandalismo.*
- *Mal uso de los ascensores. Se evidenció que estos son expuestos a sobrecargas y que los PPL vierten basuras que bloquean las puertas y por consiguiente el ascensor.*

El contratista emitió 2 informes después de realizar el mantenimiento y distintos oficios indicando el estado de los equipos, además de un acta después de cada intervención por garantía, los días:

- *21 de julio de 2016; Estado de los ascensores del edificio Fiscal*
- *23 de agosto del 2016: Garantía ascensores del edificio Fiscal*
- *01 de agosto de 2016: Visita realizada a la estructura III- ERON, para verificación del no funcionamiento de los ascensores.*

Posteriormente durante las visitas realizadas durante este año, efectivamente se comprobó que los equipos están expuestos a vandalismo, encontrando tablero desprendido, los cables rotos, y falta de tarjetas electrónicas. Además se encontró nuevamente el foso inundado:



Respecto a la afirmación efectuada, se precisa que, la normatividad transcrita regula la maduración y planeación del proceso para la selección objetiva del contratista lo que implica entonces que la misma no es aplicable a la situación presentada, pues no se trata de un proceso de selección sino obedece a la modificación de un contrato vigente y en ejecución. Por lo tanto, FONDECUN realizó el otrosí modificatorio de acuerdo a lo estipulado en su manual de contratación:

“7.4. MODIFICACIONES, ADICIONES Y PRÓRROGAS CONTRACTUALES:

Los contratos que celebre FONDECUN, durante su ejecución y antes del vencimiento del plazo para su ejecución, podrán modificarse, suspenderse, prorrogarse o adicionarse, previa suscripción del documento contractual que corresponda entre el contratista y el Gerente General o su delegado, y teniendo en cuenta las siguientes condiciones:

Que exista solicitud motivada del contratista, avalada por el interventor y/o supervisor del contrato, con el visto bueno o aprobación del gerente del convenio aprobado por el Subgerente Técnico o Subgerente Administrativo y Financiero, según corresponda.

Para el caso de las suspensiones, que estas se funden en motivos de fuerza mayor o caso fortuito, y en general en causas sobrevinientes o inesperadas que impidan la normal ejecución del contrato.

Por regla general cuando se requiera celebrar un contrato adicional, el mismo no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato inicial, expresado este en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

No obstante lo anterior y de manera excepcional, tal porcentaje podrá superarse, siempre que existan condiciones de conveniencia técnica y/o económica, las cuales en todo caso deberán sustentarse por el interventor o supervisor del contrato, estar aprobadas por el gerente del convenio con el visto bueno del Subgerente Técnico o Administrativo y Financiero, según corresponda.

Dando cumplimiento al citado Manual de Contratación y a lo estipulado en la cláusula DÉCIMA SEGUNDA del Convenio Interadministrativo de Gerencia de Proyectos 274 de 2014 mediante Comité Operativo y Directivo No. 18 del 9 de septiembre de 2015, celebrado en las instalaciones de la USPEC, se dio aprobación a la adición de “El mantenimiento de ascensores COMEB Picota y ejecución de obras de reemplazo de entresijos en el área de sanidad”, el cual se anexa a la presente, con los argumentos y documentos que evidencian que la modificación en mención no adoleció de falta de planeación.

Respecto a que “La USPEC no analizó previamente ni verificó los requisitos legales que debía cumplir el contratista para efectuar las actividades de diagnóstico y mantenimiento de los referidos ascensores”, esta Dirección manifiesta, que en virtud de las obligaciones derivadas del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 274 de 2014, suscrito con el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca – FONDECUN, la USPEC, atendiendo también el requerimiento presentado por el director del Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Bogotá “La Picota” sobre realizar la intervención a los fosos y los ascensores, procedió a solicitar a FONDECUN la contratación requerida la cual se surtió por la citada entidad atendiendo su normatividad y régimen de contratación, por lo que, en consecuencia, no es acertado afirmar la ausencia de verificación de requisitos legales del contratista de obra, pues es evidente que los mismos fueron verificados por FONDECUN, quien tenía la obligación de acometer tal intervención.

Por otro lado, respecto a que, la USPEC no realizó la identificación de ítems y el respectivo presupuesto necesario para realizar el mantenimiento de los ascensores, es necesario reiterar que el contratante fue FONDECUN y que en tal sentido fue esta entidad la que tuvo a su cargo la verificación del cumplimiento de los requisitos y condiciones por las que se pregunta; en consecuencia, no es del resorte de la USPEC, en este caso, hacer la identificación de los ítems nuevos y menos la elaboración del presupuesto.

De este modo FONDECUN, el contratista y la interventoría realizaron la identificación de los ítems y verificaron el respectivo presupuesto, al tratarse de obras no previstas, con el fin de atender el requerimiento planteado por la USPEC en el Comité Operativo.

Frente a lo observado con relación a que “la USPEC no realizó el estudio previo tendiente a identificar las actividades técnicas conexas necesarias para garantizar el funcionamiento de los ascensores” se indica nuevamente que FONDECUN en cumplimiento de la obligación establecida en el numeral tercero de la cláusula segunda del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos 274 de 2014: “Adelantar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas que se requieran para ejecutar el objeto del contrato, bajo las disposiciones contenidas en el Manual de Contratación de FONDECUN”, suscribió el contrato de obra No. 098 de 2015 con el contratista CONSORCIO C Y J, por lo que la citada entidad, seguramente cumpliendo su Manual de Contratación, elaboró los estudios previos respectivos, documentos que por lo anterior no eran de competencia de la USPEC.

De otra parte, los ítems no previstos (mantenimiento de ascensores) fueron objeto de adición del contrato No. 098 de 2015 y, por lo tanto, no se requería elaboración de estudios previos, ya que el contrato se encontraba vigente y en ejecución.

Ahora bien, en lo que respecta a que “la priorización de actividades de mantenimiento realizadas por la USPEC para la vigencia 2014 en el COMEB Bogotá, no refleja las solicitudes planteadas por el INPEC y priorizadas mediante acta de necesidades realizada el 13 de febrero de 2013 entre la USPEC y el INPEC. Toda vez que mediante acta de priorización se establecía en orden de importancia No. 3 el mantenimiento de los ascensores del ERON y no se establecían necesidades en las diferentes áreas de sanidad del COMEB No obstante dicha priorización no se ve reflejada en el objeto de la contratación efectuada en la vigencia 2014”, la administración no encuentra objeto de reproche al señalamiento del orden de priorización en la atención de las necesidades planteadas por el Director del Establecimiento, máxime cuando, sí se encontraba dentro de las necesidades mencionadas en acta del 13 de febrero de 2013 y al momento de viabilizar la intervención se tuvo en cuenta que, el correcto funcionamiento de los ascensores beneficia a la población privada de la libertad en:

- *El traslado de la PPL dado que enfermos o en proceso de control médico deben ser trasladados sin ayuda y corriendo riesgo en su traslado al área de sanidad que se encuentra ubicada en el piso 7 del edificio del ala AB.*
- *Transporte de la alimentación y la ropa que se distribuye en los 7 pisos.*

En relación con el estado de los ascensores en la fecha en que la CGR realizó la visita al establecimiento, se indica que la USPEC atendiendo las diferentes solicitudes del Director del establecimiento COMEB La Picota requirió a FONDECUN para que realizara las garantías posventa y en acta de comité del 15 de julio de 2016 folio 4569 del tomo 23 en las carpetas del contrato interadministrativo 274 de 2014, el contratista expresó:

“Se hizo verificación y no se está realizando el aseo ni el mantenimiento que los equipos requieren. También se encontraron residuos entre las aberturas

de las puertas, lo cual llega un momento donde la mugre se acumula de tal forma que evita el cierre de las puertas y esto hace que se bloqueen. Se evidenció a un funcionario del INPEC evitando el cierre de las puertas durante 5 minutos. Es de reiterar que no se le ha dado el uso correcto de los mismos”.

Finalmente, acerca del presunto mal estado de los ascensores, cuyo mantenimiento fue contratado por FONDECUN, es necesario precisar que mediante acta de recibo final éstos fueron recibidos a satisfacción como consta en el acta suscrita por las partes el 23 de febrero de 2016, igualmente el contratista se ha allanado en la atención y cobertura de las garantías respectivas; no obstante, como lo ha informado el mismo contratista en el uso inadecuado de los ascensores y la falta de desagües en los pisos por el diseño del establecimiento, además del control de maniobra expuesto (ascensores de uso residencial), ocasionó que éstos se encuentren en la condiciones verificadas por la CGR.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta de la Entidad no desvirtúa lo observado en el numeral 3 de la observación, que establece que “La USPEC no realizó el estudio previo tendiente a identificar las actividades técnicas conexas necesarias para garantizar el funcionamiento de los ascensores: (...)”. Por el contrario, la respuesta ratifica la observación según se establece a continuación:

- El tercer párrafo de la respuesta ratifica lo observado, al establecer que *“El contratista de obra, con el fin de mitigar la inundación de los fosos realizó una obra que constaba de cárcamo, bomba eyectora, entre otros pero el sistema de bombeo no contempló aguas residuales, lo que ocasionó que las bombas se quemaran.”* (página 46 del oficio N° E-2018-019945 de 19 de noviembre de 2018).
- A folio 47 del mismo documento se afirma por la USPEC *“... aunque los ascensores no funcionen actualmente, la causa de ello es:*
 - *Falta de desagües en todos los patios, lo cual ocasiona que el agua se filtra hasta los fosos, y queden en corto.*
 - *El diseño de los ascensores con el control de maniobra expuesto no es el adecuado en este tipo de establecimiento ya que se prestan a vandalismo (...).”*

A continuación la entidad menciona que: el contratista emitió dos informes después de realizar el mantenimiento y relaciona tres informes, dos de los cuales (Del 21 de julio de 2016 y del 23 de agosto de 2016), hacen referencia a los ascensores de edificio fiscal (vivienda de personal del INPEC) y por ende no corresponden a los ascensores de la estructura III – ERON aludidos en la presente observación, a partir de lo cual se concluye, que la explicación rendida por la Entidad en este punto no hace referencia a los equipos objeto del mantenimiento cuestionado.

Respecto al otro informe relacionado en la respuesta, de fecha 1 de agosto de 2016, se observa que aunque es referente a visita realizada por el contratista a la estructura III-ERON; la Entidad anexa el referido informe incompleto (anexa cuatro folios de diez que lo conforman) lo que se conoce por cuanto revisado el mismo informe entregado a la CGR en visita realizada a la Picota el 2 de noviembre de 2017, se observa que el informe completo consta de 10 folios. Según este último informe, en uno de los folios omitidos en la respuesta de la entidad, el contratista manifiesta:

“Por todo lo anterior se informa que el” contratista “ha atendido los llamados realizados por el CENTRO PENITENCIARIO COMEB – LA PICOTA, cumpliendo con la garantía a que da lugar el contrato 098 de 2015. Sin embargo con este informe se pone en conocimiento la gravedad de los inconvenientes que se presentan con estas fugas de agua en las redes hidráulicas y sanitarias; Y en especial lavado de pisos y fugas internas, también es importante aclarar que las bombas sumergibles son para evacuar aguas lluvias, y en los registros fotográficos y la visita al sitio se corroboró que el agua que está evacuando, son aguas residuales, que contiene residuos como bolsas plásticas, quantes y todo tipo de materiales que impiden que la bomba funcione normalmente, ya que como se informó al momento de la ejecución de las obras y como se dejó escrito en los manuales de mantenimiento acerca de la importancia de mantener secos los fosos de los ascensores y la limpieza necesaria que se requiere para los tanques de extracción y los flotadores que activan de manera automática las bombas sumergibles.”

El contratista “informa que para poder realizar los arreglos de los tres equipos averiados y así mismo poder continuar con la garantía de los equipos que a la fecha se encuentran en funcionamiento es de suma URGENCIA tomar las medidas correctivas para dar solución a las fugas de agua existentes, ya que se evidenció que bajantes de agua residuales y las columnas de agua para suministro se encuentran averiadas, por lo que no sería posible mantener los ascensores en continuo funcionamiento. Así mismo no sería lógico realizar el nuevo arreglo para que a los pocos días presente nuevamente fallas por causa de las inundaciones” (subrayado nuestro)

- La respuesta de la Entidad continúa refiriéndose a la normatividad que regula la maduración y planeación del proceso, estableciendo que no es del resorte de la USPEC, por cuanto el contratante fue FONDECUN y que en tal sentido fue esta entidad la que tuvo a su cargo la verificación del cumplimiento de los requisitos previos tales como la identificación de ítems y el respectivo presupuesto necesario para dar mantenimiento de los ascensores, al tratarse de obras no previstas. Lo anterior no se acoge por la CGR por cuanto, la ejecución de estudios previos para el desarrollo del

contrato correspondía a la USPEC, conforme a la cláusula primera-objeto, al numeral cuatro de la cláusula segunda y al numeral 3 de la cláusula tercera, del contrato interadministrativo 274 de 2014, que establecen:

“Primera.- OBJETO – FONDECUN se compromete con la USPEC a realizar: la gerencia integral del proyecto para el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. Parágrafo Alcance del Objeto. FONDECUN gerenciará los proyectos que se relacionan, y entregará a la USPEC las obras que constituyen cada uno de dichos proyectos, atendiendo las especificaciones técnicas de los anexos que hacen parte de los estudios previos.” (subrayado nuestro)

“Clausula segunda-OBLIGACIONES DE FONDECUN, numeral 4: “Entregar los bienes y servicios objeto del contrato, de acuerdo con las especificaciones técnicas entregadas por la USPEC, mediante la suscripción del acta de entrega respectiva”

“Clausula tercera-OBLIGACIONES DE LA USPEC, numeral 3: Definir teniendo en cuenta los presupuestos establecidos, las necesidades y alcances de cada una de las intervenciones a realizar, mediante documento escrito, donde se consigne como mínimo el programa de necesidades y su dimensionamiento. Para lo anterior entregará las especificaciones técnicas de las intervenciones a adelantar por parte de FONDECUN al momento de la firma del acta de inicio, documentos que en todo caso deben corresponder a la solicitud de oferta presentada en su momento por la USPEC” (subrayado nuestro)

- Respecto a la “priorización en la atención de las necesidades planteadas por el Director de Establecimiento”, es de resaltar que la observación no se limita a cuestionar que no realizara la planeación de mantenimiento de los ascensores, sino que por el contrario, va más allá y también cuestiona la no inclusión del área de sanidad, la cual no estaba relacionada en dicha acta de priorización de necesidades, y pese a ello la USPEC realiza estudio previo y el contrato 274 de 2014 para el Mantenimiento del área de sanidad sin incluir en esta necesidad el mantenimiento integral de los ascensores (que si fue mencionado en el acta de priorización).

El mantenimiento de los ascensores resulta necesario para garantizar el acceso de la PPL al área de sanidad ubicada en el séptimo piso de la estructura III - ERON, ejecutado en virtud del contrato 098 de 2015 celebrado por FONDECUN.

- Finalmente la respuesta de la entidad indica que *“la USPEC atendiendo las diferentes solicitudes del Director del establecimiento COMEB La Picota*

requirió a FONDECUN para que realizara las garantías posventa y en acta de comité del 15 de julio de 2016 folio 4569 del tomo 23 (...) el contratista expresó: (...) que no se la ha dado el uso correcto de los mismos”.

Lo anterior no es aceptado por este órgano de control, como un argumento que desvirtúe la observación formulada toda vez que, revisadas las carpetas del contrato y el anexo de la respuesta, la CGR observa que el acta del 15 de julio aludida (folio 4569) hace referencia a los ascensores del edificio de vivienda y por tanto no corresponde a un acta sobre los ascensores de la Estructura III – ERON, que son los equipos sobre los cuales se efectuó el mantenimiento cuestionado en la presente observación.

Adicionalmente, la CGR realizó visitas para verificar el estado de los ascensores del ERON III, el 2 de noviembre de 2017 y el 23 de noviembre de 2018, encontrando situaciones similares respecto a ingreso de agua lluvia al primer piso de la edificación que hace contacto con las puertas de los ascensores e ingresa al foso del ascensor, así como a filtraciones de agua provenientes de las redes de agua potable y/o sanitaria de la estructura.

Es de resaltar que durante la visita del 23 de noviembre de 2018 se hacen más evidentes las deficiencias, por cuanto se observaron muros de 80 centímetros de alto frente a las puertas de los ascensores (ver anexo fotográfico de la visita), los fosos de todos los ascensores inundados, y los pozos para evacuación de agua lluvia inundados con agua residual. Adicionalmente, se observó que la USPEC suscribió el contrato 143 de 2018, cuyo objeto es “Servicio de Mantenimiento correctivo de dos de los ascensores que operan en la sede del complejo penitenciario y carcelario de Bogotá - La Picota “COMEB”, sin que se observen solucionadas las filtraciones de agua hacia los ascensores.

En virtud de todas las consideraciones expuestas, la observación se mantiene y se eleva a hallazgo con connotación fiscal en los términos expuestos.

PROYECTOS TIERRALTA Y GUADUAS

Con fundamento en el Estado de Emergencia Carcelario y Penitenciario decretado por el INPEC, el 15 de julio de 2013 el Comandante del Ejército y la Directora de la SPC, hoy USPEC, inician el proceso de contratación directa mediante la suscripción del Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación 068 de 2013 con el objeto de *“Fijar el marco general de cooperación Interinstitucional entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y el Ejército Nacional para aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros que permitan construir nuevos cupos en el*

sistema penitenciario y carcelario del país". Con un plazo de ejecución de un (1) año.

Posteriormente, el 25 de noviembre de 2013 la USPEC, suscribe el Convenio Interadministrativo Derivado No.202 con el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario - INPEC y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, con el objeto de: *"Aunar esfuerzos técnicos, logísticos, legales, financieros, administrativos y económicos para la generación de 608 nuevos cupos en el EPMSC Tierralta (Córdoba), de conformidad con los diseños y planos avalados por INPEC, de acuerdo con los parámetros señalados en el anexo técnico que hace parte integral del presente convenio y las directrices emitidas por el Comité técnico del convenio marco 068 de 2013"*, por valor de \$21.141.592.122 con un plazo de ejecución de siete (7) meses.

El 18 de diciembre de 2013 se suscribe Convenio Interadministrativo Derivado No.227 entre la USPEC, el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario - INPEC y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares con objeto de: *"Aunar esfuerzos técnicos, logísticos, legales, financieros, administrativos y económicos para la generación de 1.200 cupos en el EPMSC la POLA de Guaduas (Cundinamarca), de conformidad con los diseños y planos avalados por INPEC, de acuerdo con los parámetros señalados en el anexo técnico que hace parte integral del presente convenio y las directrices emitidas por el comité técnico del convenio marco No.068 de 2013"*, por valor de \$26.216.668.604 y un plazo de ejecución de siete (7) meses.

Mediante la suscripción de las Actas de Acuerdo para la Entrega de los Recursos de los Convenios Interadministrativos Nos. 202 y 227 de 2013 la USPEC desembolsó a la Agencia Logística la suma de \$47.357.260.625 los cuales según reporte SIIF se realizaron de la siguiente manera:

Tabla No. 14.
Desembolsos a la Agencia Logística

Proyecto	Desembolsos	Valor
Tierralta. Cov -202	2013-12-26	10.570.796.061
	2015-12-24	10.570.796.060
Total		21.141.592.121
Guaduas - Cov.227	2014-03-07	8.040.252.472
	2014-03-07	5.067.081.730
	2015-12-24	13.108.334.302
Total		26.215.668.504
Gran Total		47.357.260.625

Fuente: SIIF

La ejecución de estos recursos consistió en la cuota de administración de la Agencia Logística por \$1.155.079.530 y la contratación que suscribió por \$2.248.638.443 sin autorización del Comité Técnico y sin que la misma haya cumplido con el objeto contractual contenido en los convenios para atender la Emergencia carcelaria declarada desde el 2013.

Se resalta el hecho que al cierre de la vigencia 2017 los \$45.108.622.182 sin ejecutar continúan en poder de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, sin alcanzar el cometido de su asignación afectando a la población para la cual fue destinado el recurso público, esto ocasionado por irregularidades detectadas en el desarrollo de convenios No.227 y 202 de 2013 suscritos entre la USPEC, Ejército Nacional y Agencia Logística y que a continuación se detallan en los hallazgos titulados: “Concepto Favorable del Consejo Directivo del INPEC, Identificación del Contrato – Convenio Interadministrativo de Cooperación, Presupuesto Definitivo de los Proyectos, Administración de los Recursos, Modificación de las Obligaciones Contractuales del Ejército Nacional y Modificaciones a las Condiciones de Desembolsos”.

Hallazgo No 7. Concepto favorable del Consejo Directivo del INPEC

El artículo 168 de la Ley 65 del 31 de mayo de 1993 sobre los ESTADOS DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA establece:

“El Director General del Inpec, previo el concepto favorable del Consejo Directivo del Inpec, podrá decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, en todos los centros de reclusión nacional, en algunos o alguno de ellos, en los siguientes casos:

- 1. Cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen de manera grave o inminente el orden y la seguridad penitenciaria y carcelaria.*
- 2. Cuando sobrevengan graves situaciones de salud y de orden sanitario; o que las condiciones higiénicas no permitan la convivencia en el lugar; o ante la inminencia o el acaecimiento de calamidad pública.*
- 3. Cuando los niveles de ocupación de uno o más centros de reclusión, afecten severamente los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.*
- 4. Cuando la falta de prestación de los servicios esenciales pongan en riesgo el buen funcionamiento del sistema o amenacen gravemente los derechos fundamentales.*

(...)

“Durante el estado de emergencia carcelario, el Director del Inpec y el Director de la Uspec, cada uno dentro del marco de su competencia, podrán hacer los traslados presupuestales y la contratación directa de las obras y servicios necesarios para conjurar la emergencia, previo concepto del Consejo Directivo del Instituto.” (Se destaca)

En uso de las citadas facultades el INPEC mediante Resolución No. 001505 de 31 de mayo de 2013, declara el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del INPEC y resuelve:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar el estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en todos los centros de reclusión del país por el término de siete (7) meses contados a partir del 31 de mayo al 31 de diciembre de 2013, con el fin de conjurar la grave situación de salud, conforme al literal b) del artículo 168 de la ley 65 de 1993.” (Se destaca)

Se observó que la USPEC inicia el 15 de julio de 2013 el proceso de contratación directa con la suscripción del Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación No.068 y sus derivados sin la existencia del concepto previo del Consejo Directivo del INPEC tal como lo ordena el artículo 168 de la Ley 65 de 1993, debido a la inobservancia de la misma.

RESPUESTA ENTIDAD

“Se resalta que los convenios interadministrativos permiten, acorde con el espíritu de la Ley 489/98, que se dé una transferencia de competencias entre entes estatales, para cumplir con los fines de la actividad pública y por ende con los fines del Estado, que se encuentran en el artículo 2º de la Constitución Política. Es así como el desembolso de recursos en virtud de un convenio no obedece a una contraprestación o el pago de un servicio sino a un aporte para la consecución de un fin común, no debiendo confundirse el convenio interadministrativo con el contrato interadministrativo el cual si comporta la equivalencia entre las prestaciones recíprocas, tanto que se establece como principio general de interpretación del contrato que se tengan en cuenta “la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos” (artículo 28 de la Ley 80 de 1993). En los convenios por el contrario, no se presenta este carácter conmutativo ni se exige que exista equivalencia entre las obligaciones asumidas por las partes pues, se insiste, no existen prestaciones recíprocas.

ANÁLISIS RESPUESTA

La respuesta de la entidad hace referencia a la distinción entre contrato y convenio, explicando que para el primero no existe equivalencia entre las prestaciones recíprocas es decir “la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos” (artículo 28 de la Ley 80 de 1993) y que para los convenios no se presenta este carácter conmutativo ni se exige que exista equivalencia entre las obligaciones asumidas por las partes, es decir no existe prestaciones recíprocas.

Lo anterior no desvirtúa la observación en el sentido que las modificaciones en las que incurrió la USPEC para transferir \$23.679.130.362 el 17 de diciembre de 2015 cuando era evidente y documentada la imposibilidad del cumplimiento por parte del Ejército para garantizar la efectiva ejecución de los recursos públicos y atender la necesidad de la emergencia carcelaria y penitenciaria como tampoco al cumplimiento de los fines del Estado. Por lo anterior la observación se valida como hallazgo.

Hallazgo No 8. Identificación del Contrato – Convenio Interadministrativo de Cooperación

El Decreto 393 de 1991, por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, establece que la nación y sus entidades descentralizadas “para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, podrán asociarse con los particulares, mediante la celebración de convenios especiales de cooperación; en el mismo sentido el artículo 9 establece que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán asociarse con entidades públicas de cualquier orden, para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías. (Se destaca)

Sobre la misma materia el artículo 17 del Decreto 591 de 1991 determina que “para adelantar actividades científicas o tecnológicas la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con los particulares y con otras entidades públicas de cualquier orden convenios especiales de cooperación. En virtud de estos convenios las personas que los celebran aportan recursos en dinero, en especie, o tecnológicas previstas en el artículo 2 de este decreto” (Se destaca)

En los estudios previos del Convenio 068 de 2013, elaborados por la USPEC en el numeral 2.2 IDENTIFICACION DEL CONTRATO se denominó “Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación”, denominación que no corresponde con el objeto del convenio suscrito entre la SPC (hoy USPEC) y el EJERCITO NACIONAL, considerando que las normas que regulan los convenios de cooperación se aplican exclusivamente para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.

Por lo anterior el denominado convenio marco interadministrativo de cooperación, no corresponde al mandato legal que reglamenta a los convenios de cooperación; en consecuencia, la figura combinada que utilizó la USPEC no existe en el ordenamiento jurídico nacional, esto debido a la inobservancia de las normas que lo regulan y rigen, las cuales fueron anteriormente citadas.

RESPUESTA ENTIDAD

En lo referente a la identificación, es importante resaltar que el Convenio 068 de 2013 es un Convenio Interadministrativo de Cooperación que se fundamenta en el artículo 95 de la ley 489 de 1998 la cual establece que “... Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos...” (Subrayado es nuestro). La inclusión del término cooperación hace referencia a la finalidad del convenio, la cual no es otra que la colaboración entre dos entidades estatales para la consecución de sus fines, a la luz del artículo 113 de la Constitución Política que reza “...Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines...”. Así las cosas, no se puede pretender que por el hecho de llamarlo de cooperación se pueda confundir con los convenios regulados por los Decretos 393 y 591 de 1991, los cuales son llamados Convenios Especiales de Cooperación, llamados así por su finalidad, la cual se circunscribe a adelantar actividades científicas o tecnológicas para la Nación.

En consonancia con lo expuesto, es importante resaltar que los convenios interadministrativos a los que hace alusión la Ley 489 de 1998 son herramientas del derecho público cuya finalidad consiste en facilitar y convertirse, en un medio idóneo para agilizar y hacer mucho más viable y expedita la contratación entre entidades públicas de una forma excepcional, si puede llamársele de esta forma, a la regla general que existe para las demás modalidades de contratación, que se encuentran en el Estatuto General de la Contratación Estatal.

Los convenios interadministrativos permiten, acorde al espíritu de la Ley 489, que se dé una transferencia de competencias entre entes estatales, para cumplir con los fines de la actividad pública y, por ende, con los fines del Estado que se encuentran en el artículo 2º de la Constitución Política.

En conclusión, esta entidad suscribió un convenio interadministrativo amparada en la ley 489 de 1998, ley 80 de 1993, y los artículos 113 y 209 de la Constitución Política y no se evidencia que exista combinación de figuras contractuales ni mucho menos desconocimiento de las normas vigentes.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta de la entidad a la observación no se acepta por cuanto la normatividad que rigen los procesos es específica para la denominación de “COOPERACION,” (tal como lo indica la respuesta) sin embargo en el caso analizado la cooperación entre las dos Entidades del Estado USPEC y Ejército no se fundamentó bajo el espíritu de la Ley 489 como dice la respuesta de la entidad por cuanto el Ejército no tiene la experiencia ni la especialidad en la construcción de edificaciones para la población privada de la libertad. Hecho que no permitió atender las necesidades de la Emergencia Carcelaria y Penitenciaria declarada en el 2013 ni el cumplimiento de los fines del Estado como se consagra en el artículo 2º de la Constitución Política.

Por lo anterior la respuesta no desvirtúa la observación y se valida como hallazgo.

Hallazgo No 9. Presupuesto Definitivo de los Proyectos (D)

Sobre el presupuesto estimado para los procesos de contratación el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, del sector administrativo de Planeación Nacional, establece: Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

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

En los estudios previos de los convenios específicos interadministrativos 202 y 227, en el numeral 8.1 Presupuesto Final del punto 8 titulado Análisis de las Condiciones Económicas del Convenio Específico establece:

“Teniendo en cuenta que el presupuesto para la determinación inicial del convenio específico es estimado, toda vez que en el desarrollo del convenio mismo es donde se definen los diseños que dan origen al presupuesto definitivo como parte de su alcance.

Por lo tanto, el presupuesto definitivo del presente convenio, elaborado por EL EJERCITO NACIONAL se conocerá y aprobará por la SPC, y el comité técnico del convenio durante el proceso y este podrá variar con respecto al estimado, una vez conocido se podrá fijar el precio unitario por módulo el cual cubre la totalidad de las actividades y/o suministros que sean necesarios para la ejecución de su objeto, de conformidad con la descripción del alcance de cada uno de los módulos, en consecuencia, EL EJERCITO, ejecuta todas las actividades, servicios y obras que resulten necesarias para la ejecución del objeto contractual. (Se destaca).

De igual manera, con el resultado del ajuste del proyecto urbanístico y de redes y equipos de infraestructura en los estudios y diseños definitivos realizados por el Ejército Nacional se realiza el presupuesto definitivo, este por precios y cantidades unitarias.” (Se destaca).

Para los proyectos en análisis no existió presupuesto definitivo aprobado, la ejecución presupuestal que se reporta obedece a un presupuesto estimado lo que conllevó a ejecutarse gastos sin tener el aval del Comité.

Lo anterior debido a la inobservancia que rige el proceso de contratación, el principio de planeación y la maduración de proyectos, así como debilidades en la gestión administrativa de la USPEC que generan afectación al principio de eficiencia y eficacia de la administración pública.

Por las anteriores consideraciones el presente hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

El desarrollo de la ejecución de los convenios fue formulado por fases; es así como al finalizar la fase de estudios y diseños se contaría con el presupuesto final de obra aprobado por la interventoría, sin embargo, por las dificultades presentadas durante la ejecución del convenio, no logró finalizarse el producto de dicho presupuesto y, en consecuencia, el reconocimiento de los productos realmente ejecutados al término de la ejecución será valorado en la etapa de liquidación que actualmente se encuentra en curso.

Los gastos generados durante la ejecución de la obra se revisarán por parte de la USPEC teniendo en cuenta la coherencia de la ejecución del proyecto y la justificación de cada acción adelantada hasta la finalización del contrato, con base el Presupuesto Oficial Estimado y las actividades aprobadas por la interventoría que acompañó el proceso.

ANÁLISIS RESPUESTA

La respuesta a la observación confirma la inexistencia del presupuesto definitivo y aprobado para los dos proyectos en estudio, en consecuencia la observación se valida como hallazgo.

Hallazgo No 10. Administración de los Recursos públicos (D)

Sobre gestión Fiscal, la Ley 610 de 2000 en el artículo 3 establece: **GESTION FISCAL**. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

La Cláusula segunda de las Actas de Acuerdo para la Entrega de los Recursos Derivadas de los Convenios Interadministrativos Nos. 202 y 227, establece: **MONTOS A INVERTIR**:- “La Agencia Logística ejecutará los bienes y servicios de acuerdo a los requerimientos efectuados por la Jefatura de Ingenieros del Ejército Nacional, mediante planes de inversión autorizados por el Comité Técnico Coordinador”

Mediante la suscripción de las Actas de Acuerdo para la Entrega de los Recursos Derivadas de los Convenios Interadministrativos Nos. 202 y 227 de 2013 la USPEC desembolsó a la Agencia Logística la suma de \$47.357.260.625 los cuales según reporte SIIF se realizaron de la siguiente manera:

Tabla No. 15.
Desembolsos a la Agencia Logística

Proyecto	Desembolsos	Valor
Tierralta. Cov -202	2013-12-26	10.570.796.061
	2015-12-24	10.570.796.060
Total		21.141.592.121
Guaduas - Cov.227	2014-03-07	8.040.252.472
	2014-03-07	5.067.081.730
	2015-12-24	13.108.334.302
Total		26.215.668.504
Gran Total		47.357.260.625

Fuente: SIIF

La administración de estos recursos ascendió a \$1.155.079.530 no obstante la Agencia Logística suscribió contratación que asciende a \$2.248.638.443 sin que se haya evidenciado autorización previa del Comité Técnico tal como lo estableció la cláusula contractual.

Durante cuatro años no se evidenció que la Agencia Logística haya reportado periódicamente la ejecución financiera de los recursos dados en administración para el desarrollo de los proyectos de Tierralta y Guaduas, sólo en los informes financieros del 31 de octubre y 28 de diciembre de 2016 se conocieron los gastos en los que incurrió la Agencia Logística sin el aval del Comité Técnico y con base en un presupuesto no aprobado.

Se resalta el hecho que al cierre de la vigencia 2017 los \$45.108.622.182 sin ejecutar continúan en poder de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, sin alcanzar el cometido de su asignación afectando a la población para la cual fue destinado el recurso público. Esta situación persiste a la fecha de cierre de la auditoría al igual que la no liquidación del convenio.

Lo anterior evidencia faltas a la gestión fiscal en los principios de planeación, administración, programación, seguimiento y control a los recursos públicos que la USPEC y la Agencia Logística debieron cumplir para lograr la finalidad para la cual fueron apropiados y por la inobservancia a la cláusula segunda “MONTOS A INVERTIR” de las Actas de Entrega de Aportes a la Agencia Logística, al artículo 3 de la Ley 610 de 2000, los artículos 209, 267 de la Constitución Política y al artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

Por las anteriores consideraciones el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria (D).

RESPUESTA ENTIDAD

Con el objetivo de contar con toda la documentación a tener en cuenta en el proceso de liquidación de los convenios: Convenio Marco 068 de 2013 y Convenios Interadministrativos Derivados 202 de 2013 y 227 de 2013, se adelanta actualmente por la Dirección de Infraestructura el análisis y clasificación de la información que proporcionará el detalle del estado final de ejecución de dichos convenios teniendo en cuenta que éstos finalizaron sin la total ejecución del objeto contractual; esta actividad se ha venido desarrollando a partir de la terminación del contrato el 31 de diciembre de 2017.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado y que nos encontramos dentro del plazo para la realización de la Liquidación por Mutuo Acuerdo, según lo señalado en la Ley 1150 de 2007 que indica que la liquidación de los contratos tiene tres tiempos definidos: (i) de mutuo acuerdo dentro del plazo convenido o dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización del contrato; (ii) unilateralmente por parte de la entidad, dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación por mutuo acuerdo; y (iii), de común acuerdo o

unilateralmente, dentro de los dos años siguientes al vencimiento de los dos meses ya señalados, en 2018 se han adelantado gestiones para iniciar el proceso de conciliación de la liquidación de los convenios entre las tres entidades, mediante mesas de trabajo con la participación de las partes del convenio, que permita agilizar el proceso y dar cierre a los convenios y realizar la devolución de los recursos no utilizados.

Como resultado de las primeras reuniones, la USPEC presentó la propuesta para liquidar el convenio 227 de 2013, elaborada en términos de los productos incluidos en el Presupuesto oficial Estimado (POE), adicionalmente se encuentra en borrador el ACTA DE TERMINACIÓN BILATERAL propuesta para adelantar la devolución de los recursos que no están en discusión, de manera urgente, la que será discutida en la próxima reunión a realizarse en las instalaciones de la USPEC en el mes de Noviembre de 2018.

En lo que tiene que ver con el hecho de que los recursos entregados a la Agencia Logística no estén generando rendimientos financieros, se precisa que atendiendo el objeto del convenio interadministrativo bajo ningún entendido fue de administración de recursos, por el contrario fue un convenio interadministrativo en el que varias entidades del Estado aunaron esfuerzos para la atención de una necesidad de interés general con protección constitucional, y que por sí no implica la administración de recursos. Bajo este entendido menos puede hablarse de rendimientos financieros pues la Agencia Logística, por su naturaleza jurídica, no podría recibir recursos en administración, toda vez que es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Pese que la entidad señala que se encuentra en plazo para la realización de la liquidación por Mutuo Acuerdo con la Agencia Logística para la devolución de los recursos, según lo señalado en la Ley 1150 de 2007, la observación se valida como hallazgo con la connotación disciplinaria.

Hallazgo No 11. Modificación Obligaciones contractuales del Ejército Nacional (P) (D)

Tanto los contratos como convenios se encuentran cobijados en los principios constitucionales y los consagrados en el estatuto de la contratación, estos deben cumplir con lo establecido en el Estatuto de Contratación principios de responsabilidad, transparencia y de economía, frente a una adecuada planeación, economía y participación consagrados en los artículos 25, 26, 63 y 66 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con la Ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios, así como los principios constitucionales de la función administrativa del artículo 209 y 267 principios de la gestión fiscal y los principios de planeación, responsabilidad, economía, eficacia y eficiencia contemplados en el numeral 1 del artículo 25, numeral 1 del artículo 26 y artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

El artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 establece: “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, deberá elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”. “Cuando el objeto de la contratación incluya la

realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental (...)

No obstante lo anterior, se observa que en los modificatorios Nos.1 y 2 al convenio derivado 202 de 2013 - Proyecto Tierralta - y en los modificatorios Nos.1 y 2 del Convenio Derivado 227 de 2013 – Proyecto Guaduas - la USPEC cambia en diciembre de 2014 y diciembre de 2015 las obligaciones contractuales pasando de ser el ejecutor total de los convenios a sólo la entrega de diseños en el caso de Tierralta y en el caso de Guaduas al préstamo de la máquina de K-Span con la que se elaboran las estructuras para las tejas de la cubierta del proyecto, tal como se demuestra a continuación:

Convenio Derivado No.202 de 2013. – Tierralta:

El literal b) de la Cláusula segunda al Alcance del objeto establece:

b).- ALCANCE ESPECÍFICO: *El EJC-JEING en el desarrollo del objeto contractual deberá:*

- a) Proporcionar a la Unidad los diseños técnicos y arquitectónicos finales y las obras con las mejores calidades arquitectónicas y espaciales, que propendan por una larga vida útil de las instalaciones, ajustados a los estándares de seguridad y calidad conforme al anteproyecto suministrado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios Dirección de Infraestructura.*
- b) Entregar el establecimiento carcelario en el Municipio de Guaduas, con capacidad para albergar a 1200 internos, proporcionando las condiciones óptimas de salubridad y seguridad de acuerdo con las especificaciones del anexo técnico.*
- c) Desarrollar e identificar elementos susceptibles de ser replicables y ser utilizados sistemáticamente en otros establecimientos carcelarios.*
- d) Ejecutar la coordinación técnica, arquitectónica y operacional de las obras.*

El 31 de diciembre de 2014, las partes suscribieron el modificatorio No.1 prórroga No.2 a dicho Convenio mediante el cual se establecen las nuevas obligaciones a cargo de la Jefatura de Ingenieros del Ejército Nacional tal como lo indica la Cláusula Primera:

“MODIFIQUESE LA CLAUSULA TERCERA – OBLIGACIONES DEL EJERCITO-JEING en los siguientes términos: 1. Entregar a la USPEC todos los diseños de ingeniería y arquitectura, presupuesto y programación del proyecto de Tierra Alta, Córdoba. 2. Entregar el terreno del mismo proyecto, con el descapote y el afirmado del suelo, de acuerdo a las recomendaciones del Geotecnista de la JEING. 3. Dejar a disposición del proyecto la comisión de topografía hasta que el EJÉRCITO NACIONAL- JEFATURA DE INGENIEROS haga entrega a la USPEC.”

El 17 de diciembre de 2015 se suscribe modificatorio No.2 y prórroga No.3 en el cual el literal b) Alcance específico del Convenio a las obligaciones del Ejército se modifica así:

b) ALCANCE ESPECIFICO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO

Las partes que intervienen en el presente Convenio interadministrativo, en desarrollo del objeto contractual deberán:

EJÉRCITO NACIONAL - JEFATURA DE INGENIEROS: 1) Entregar a la USPEC, los diseños técnicos y arquitectónicos finales, con las mejores calidades arquitectónicas y espaciales, que propendan por una larga vida útil de las instalaciones, ajustados a los estándares de seguridad y calidad conforme al anteproyecto suministrado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- Dirección de Infraestructura.

De lo anterior se concluye que las modificaciones realizadas a las obligaciones contractuales del Ejército, en el proyecto Tierralta, las cuatro (4) obligaciones iniciales se modificaron para quedar finalmente en una sola, la entrega de diseños técnicos y arquitectónicos finales, hecho que evidencia la improcedencia de la modalidad de contratación utilizada por la USPEC, la falta de idoneidad del ejecutor y la vulneración a los principios que rigen la administración pública incluidos los de la contratación estatal.

Convenio Derivado No.227 de 2013 – Guaduas

El literal b) de la Cláusula segunda al Alcance del objeto establece:

b)- ALCANCE ESPECÍFICO: *El EJC-JEING en el desarrollo del objeto contractual deberá:*

a) Proporcionar a la Unidad los diseños técnicos y arquitectónicos finales y las obras con las mejores calidades arquitectónicas y espaciales, que propendan por una larga vida útil de las instalaciones, ajustados a los estándares de seguridad y calidad conforme al anteproyecto suministrado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios Dirección de Infraestructura.

b) Entregar el establecimiento carcelario en el Municipio de Guaduas, con capacidad para albergar a 1200 internos, proporcionando las condiciones óptimas de salubridad y seguridad de acuerdo con las especificaciones del anexo técnico.

c) Desarrollar e identificar elementos susceptibles de ser replicables y ser utilizados sistemáticamente en otros establecimientos carcelarios.

d) Ejecutar la coordinación técnica, arquitectónica y operacional de las obras. (Se resalta)

El 10 de abril de 2015 se suscribe modificatorio No.1 al convenio 227 el cual establece cambios a las obligaciones del Ejército en la siguiente forma:

CLÁUSULA SEGUNDA: MODIFÍQUESE LA CLÁUSULA TERCERA - OBLIGACIONES DEL EJERCITO - JEING en los siguientes términos: 1. Responder por la calidad de los estudios y diseños entregados, salvo que impliquen modificaciones y/o adiciones a los mismos. 2. Mantener la disponibilidad de la máquina de K-Span con la que se elaboran las estructuras para las tejas de la cubierta del proyecto.

El 17 de diciembre de 2015 se suscribe modificatorio No.2 y prórroga No.1 al convenio 227 para cambiar las obligaciones del Ejército en los siguientes términos:

CLÁUSULA PRIMERA: Modifíquese la Cláusula Tercera - Obligaciones del Ejército - JEING, la cual quedará de la siguiente forma:

CLÁUSULA TERCERA - OBLIGACIONES DEL EJÉRCITO - JEING: El Ejército Nacional suministrará en calidad de préstamo la maquina k-Span, de acuerdo a la disponibilidad de la misma, previa solicitud y coordinación con la USPEC; los gastos que se generen para transporte y funcionamiento correrán por cuenta del convenio. (Se resalta)

De lo anterior se concluye que en las modificaciones realizadas a las obligaciones contractuales del Ejército, en el proyecto de Guaduas, de las cuatro (4) iniciales no se mantuvo ninguna, en su lugar finalmente se acordó una nueva obligación la cual no existía en el convenio inicial ni en los Estudios Previos, consistente en el préstamo de la máquina k-Span, de acuerdo con la disponibilidad de la misma, hecho que evidencia la improcedencia de la modalidad de contratación utilizada por la USPEC, la falta de idoneidad del ejecutor y la vulneración a los principios que rigen la administración pública incluidos los de la contratación estatal.

De las consideraciones que fundamentaron las modificaciones a las obligaciones del Ejército en los convenios derivados 202 y 227 de 2013 se cita las actas No.18 y 19 del 10 y 17 septiembre de 2014 del Comité Técnico Coordinador, en las cuales a la fecha se indicaba claramente el incumplimiento de las obligaciones iniciales por parte del Ejército como se evidencia a continuación:

Acta No.18 del 10 de septiembre de 2014 (...) “2. Conclusiones El Ingeniero informa que habiendo revisado el convenio en general y basado en los informes de la interventoría, se ha verificado que no se han cumplido los tiempos, que no ha habido eficiencia y que la USPEC ha evidenciado que la JEING no podrá ejecutar el proyecto, y dice haber identificado una ineficiencia absoluta. Que a pesar que no está el Gerente del proyecto o el Capitán de la AGLO que debían haber asistido a esta reunión, debe manifestar que la USPEC ha tomado la decisión de que la contratación se haga a todo costo por medio de la gestión de la AGLO, pues hay un gran riesgo de perder los recursos. Así al haber notado que no se cumplen los plazos, y que ya no puede esperarse más, solicita a la Administradora que realice la gestión para que esto pueda darse. (Se destaca)

La Administradora, informa que no cree que este año alcance a contratarse la ejecución de la obra, que la AGLO debería solicitar vigencias futuras que al menos dura un mes, que el Ministerio va a autorizar la posibilidad de contratación de obra por selección abreviada lo que acortaría los plazos, pero que sería necesario modificar el convenio, y solicita que se le entregue una proyección para poder solicitar las vigencias futuras y con ellos realizar una reunión urgente entre las partes para poder resolver el tema.

El Ingeniero aclara que la ineficiencia del Ejército no puede poner en riesgo la ejecución del proyecto y por eso deben tomarse acciones urgentes, pide que se analice el tema y

se realice la reunión esta semana con el Gerente del proyecto, el Capitán de la AGLO y la Directora de la USPEC para tomar las decisiones. El ingeniero informa que la posibilidad planteada es hacer una licitación en la cual se contraten todas las obras con los recursos; el Ingeniero informa que se esperará esta semana al resultado de la reunión (...) (Se destaca)

En cuanto a Guaduas, no se ha presentado ningún avance. La interventoría radicó un oficio recomendando que no se puede dar inicio al proyecto en la fecha de 15 de octubre, como se planteó en el comité pasado, advirtiendo sobre las dificultades que podría derivarse de iniciar las obras, sin tener completos los diseños y estudios". (Se destaca)

Acta No.19 del 17 de septiembre de 2014 (...) "Se acuerda entonces: Entrega el 1 de octubre de 2014 de JEING a USPEC diseños de Tierralta (se aclara que falta complementar lo estructural, lo hidrosanitario)

Entrega el 15 de octubre de 2014 de JEING a USPEC diseños y estudios de Guaduas (según las condiciones expuestas antes)

El General solicita a su equipo aclarar si esas son las fechas a las que puede comprometerse, se le informa que sí, con ello se compromete en nombre de la JEING a cumplir con esos plazos."

De lo anterior es importante destacar que en las actas de comité mencionadas como consideraciones no se registra la intención de los integrantes de modificar las obligaciones contractuales del Ejército, sino la posibilidad de prorrogar el plazo de ejecución, además a la fecha de suscripción de las mismas (10 y 17 de septiembre de 2014) se evidenciaba el incumplimiento de las obligaciones y la ineficiencia del Ejército para realizar los ajustes técnicos y arquitectónicos, sugeridos por la interventoría a los estudios y diseños de los proyectos.

A pesar de lo anterior y desatendiendo lo definido por el Comité Coordinador, la USPEC modificó las obligaciones del Ejército eliminando y suprimiendo obligaciones esenciales que fundamentaron la contratación directa.

Por lo antes expuesto se considera que las modificaciones a las obligaciones del Ejército durante la ejecución de los convenios se configuran como un desconocimiento al principio de selección objetiva, confirmando lo antes expuesto por la CGR en el sentido que no era procedente la contratación directa con el Ejército al no existir relación entre el objeto misional de la JEING y el Objeto del convenio.

Lo anterior debido a la inobservancia de los artículos 25, 26, 63 y 66 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios, así como los principios constitucionales de la función administrativa consagrados en los artículos 209 y 267 principios de la gestión fiscal y los principios de planeación,

responsabilidad, economía, eficacia y eficiencia contemplados en el numeral 1 del artículo 25, numeral 1 del artículo 26 y artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

Este hallazgo tiene presunta connotación Penal y Disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

De acuerdo con el informe de análisis “Informe de revisión de estado de convenio marco 068 y convenios derivados 227 de 2013 para la ampliación del establecimiento de guaduas y 202 de 2013 para la ampliación del establecimiento de tierralta” elaborado por la dirección de infraestructura realizada en abril de 2017, se informa lo siguiente:

Las modificaciones que se llevaron a cabo al alcance general de los objetos de los convenios 227-2013 y 202-2013, el 10 de abril de 2015 y el 17 de diciembre de 2015, respectivamente, continúan vigentes y establecen obligaciones para todas las partes que suscribieron los convenios.

Si bien es cierto, en la modificación No. 1 del convenio 227-2013 se sustituyó en el alcance específico de la JEING del Ejército la obligación inicial de entregar el establecimiento carcelario en el municipio de Guaduas por la de entregar el diseño para la ampliación de dicho establecimiento y se suprimió la obligación de ejecutar la coordinación técnica arquitectónica y operacional de las obras así como la de desarrollar e identificar elementos susceptibles de ser replicables y utilizados sistemáticamente en otros establecimientos carcelarios; aún sigue vigente la obligación contenida en el alcance específico del objeto para la JEING de entregar el diseño para la ampliación de este establecimiento carcelario.

De igual forma, aunque el convenio 202-2013, establecía en el alcance específico de la JEING del Ejército la obligación inicial de proporcionar, a la Unidad, los diseños técnicos y arquitectónicos finales y las obras con las mejores calidades arquitectónicas y espaciales que propendan por una larga vida útil de las instalaciones, ajustados a los estándares de seguridad y calidad conforme al anteproyecto suministrado por la USPEC – DINFRA, aún continúa vigente para la JEING, según la Modificación No. 2 del 17 de diciembre de 2015, la obligación de entregar a la USPEC los diseños técnicos y arquitectónicos finales, con las mejores calidades arquitectónicas y espaciales que propendan por una larga vida útil de las instalaciones, ajustados a los estándares de seguridad y calidad conforme al anteproyecto suministrado por la USPEC - DINFRA

Las actividades constructivas, las de ejecución de la coordinación técnica arquitectónica y operacional de las obras, así como las de desarrollo e identificación de elementos susceptibles de ser replicables y utilizados sistemáticamente en otros establecimientos carcelarios fueron eliminadas en la modificación No. 2 al Convenio 202-2013. Sin embargo, en ninguno de los dos proyectos se han recibido los diseños finales para poder iniciar los trámites contractuales que adelantará la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, aun así, la USPEC si aportó los recursos necesarios para la construcción del establecimiento carcelario para el municipio de Guaduas y Tierralta en los términos que se establecieron en los convenios iniciales y las modificaciones suscritas el 17 de diciembre de 2015.

Es importante aclarar que los estudios y diseños de ingeniería y arquitectura finales que debieron haber sido entregados por la JEING a la USPEC no contaron con el aval del INPEC de conformidad con el convenio de adhesión y las modificaciones N° 1 y 2, en lo referente al alcance general. Es por ello que esta actividad aún no ha sido cumplida en su totalidad y aún permanece vigente para ambos convenios.

Tanto los objetos contractuales como los anexos técnicos que hacían parte de los convenios y los alcances a dichos objetos, contemplaban dentro del objetivo de estos acuerdos la consecución de ciertos fines que no fueron ni han sido alcanzados por diversas situaciones de tipo técnico y jurídico que se expondrán a continuación:

En primer lugar, correspondía al Ejército proporcionar a la Unidad, además de los diseños técnicos y arquitectónicos finales, las obras de las instalaciones de dichos establecimientos. En este orden de ideas, la generación de los 1200 cupos (sic) en el EPMSC la Pola de Guaduas y 608 cupos en el EPMSC Tierralta, en su componente estructural y de obras se desarrollaba principalmente, a través de la Cláusula tercera - obligación No 4 y 11, de los convenios interadministrativo No. 227-2013 y 202-2013, que estipulaban lo siguiente:

“4. Aportar a la ejecución del presente convenio los conocimientos técnicos, los equipos, maquinaria y el personal necesario para la generación de los nuevos cupos en el EPMSC (...) ejecutando y entregando la obra de acuerdo con los criterios de calidad exigibles en la especificaciones de construcción”.

“11. La JEING será la encargada y única responsable de entregar la obra funcionando en las condiciones convenidas de conformidad con el anexo técnico”.

No se encuentra soportado contractualmente el motivo por el cual se eliminó del contenido obligacional de los convenios, aquellas actividades relacionadas con la ejecución de obras por parte de la JEING del Ejército y únicamente se evidencian los graves señalamientos proferidos por la interventoría en su informe final de ejecución.

No resultan claras tampoco, las razones por las cuales convenios que en principio establecían 15 obligaciones para el Ejército fueron modificados en su contenido estructural y obligacional, desnaturalizando con ello la finalidad para la cual habían sido suscritos.

No obstante lo anterior, y como ya se había explicado inicialmente la modificación que se llevó a cabo, tanto el 10 de abril de 2015 para el convenio 227-2013 y el 17 de diciembre de 2015 para el convenio 202-2013, en la cláusula segunda, en cuanto al alcance general continúa vigente y establece obligaciones para todas las partes que los suscribieron. En este orden de ideas, para el Ejército aún continúa vigente la obligación de entregar los diseños de ingeniería y arquitectura finales a la USPEC.

Dentro de las modificaciones que sufrieron los convenios en cuanto a los alcances específicos del objeto para las partes y especialmente, dentro del alcance específico de la USPEC, se determinó que esta entidad tenía las siguientes obligaciones:

- 1) aportar los recursos necesarios para la construcción del establecimiento carcelario para el municipio de Guaduas - Tierralta. (Recursos que ya fueron aportados en su integridad a la AGLO)*
- 2) Recibir y aprobar los diseños técnicos y arquitectónicos finales entregados por la JEING (Diseños que en la actualidad no han sido entregados)*
- 3) Enviar a la Agencia Logística los Documentos necesarios (estudios previos, paquetes técnicos, presupuestos y demás documentos) para iniciar los respectivos procesos de contratación;*

Es importante aclarar del punto No. 3 que, si bien el lunes 13 de marzo de 2017 se llevó a cabo en la Sala de Juntas de la Dirección General de la USPEC, reunión con la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, en la cual se discutieron las posibles modificaciones que se

llevarían a cabo a los convenios 202 y 227 de 2013 y se presentó un borrador de lo que podría contener dicho documento, tal modificación no fue solicitada formalmente a la Dirección de Gestión Contractual, por considerarse necesario desde la Dirección de Infraestructura, realizar de manera preliminar, un análisis técnico, financiero y jurídico sobre estos convenios que permitiera a la actual administración de la USPEC conocer en forma detallada el estado en la ejecución de los mismos.

Así las cosas y aunado a lo anteriormente expuesto, no es posible que la USPEC, con el insumo técnico que se tiene actualmente, estructure algún estudio o documento previo para que la AGLO lleve a cabo algún proceso de selección teniendo en cuenta que:

- 1. Los estudios y documentos previos que realice la USPEC deberán basarse en los diseños de ingeniería y arquitectura finales entregados por la JEING del ejército a la USPEC y como se ha venido explicando a lo largo de este escrito, aún no existen, ni han sido entregados.*
- 2. No existen obligaciones diferentes a las inicialmente pactadas para la USPEC y la AGLO, ni modificación alguna que establezca que se pueda llevar a cabo proceso de selección para contratar el ajuste de los diseños que no fueron entregados completamente por la JEING o nuevos diseños para llevar a cabo las obras del proyecto.*
- 3. No se pueden generar modificaciones que impongan un gravamen adicional al convenio, existiendo aún la obligación del Ejército para entregar los diseños de arquitectura e ingeniería finales.*
- 4. No es jurídicamente posible hacer esta modificación contractual sin que antes se establezca si existe un presunto incumplimiento por parte del Ejército.*

Teniendo en cuenta que aún se encuentran vigentes las obligaciones contenidas en el alcance de los objetos contractuales para el Ejército en lo referente a entregar los estudios y diseños de ingeniería y arquitectura finales a la USPEC, ésta Dirección solicitó que desde la Dirección de Gestión Contractual de la USPEC, se dirima la controversia contractual que se ha suscitado con ocasión al desarrollo de los convenios de la referencia y que se establezca lo siguiente:

- 1. Si es posible o no llevar a cabo una modificación contractual en la cual la AGLO contrate el desarrollo de una actividad que aún se encuentra vigente y debe ser ejecutada por una de las partes de los convenios (JEING)*
- 2. Si es necesario conminar al Ejército para que se realicen las entregas que aún están pendientes antes de que se lleve a cabo cualquier procedimiento sancionatorio a que haya lugar.*

Adicionalmente es necesario tener en cuenta que:

- 1. Los documentos entregados por la JEING del Ejército a la USPEC, según informe final de interventoría se hallaron incompletos y con inconsistencias y sobre costos importantes.*
- 2. No existe acta de recibo final de diseños de ingeniería y arquitectura finales por parte de la JEING a la USPEC.*

Finalmente se debe resaltar que la modificación de obligaciones del convenio no obedece a la idoneidad o no de quienes los suscriben sino a las necesidades del objeto que se presente desarrollar.

Así las cosas, si bien es cierto se pactaron determinadas obligaciones de manera inicial, también es cierto que dada la complejidad de las obras a desarrollar, el convenio suscrito era susceptible de modificaciones siempre y cuando fueran pactadas entre las partes y no afectaran el interés común que se pretendía conseguir en desarrollo de los convenios suscritos. Tales modificaciones no se encuentran proscritas por la ley ni riñen con los principios que rigen la contratación estatal y los fines del Estado.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Si bien es cierto, la USPEC indica en la respuesta a la observación que la entrega de los diseños continuaba como una (1) de las diez (10) obligaciones del Ejército para el caso de Tierralta y el simple préstamo de la máquina de K-SPAN para el caso de Guaduas, esto no es óbice para justificar la eliminación de las otras nueve (9) obligaciones contractuales que tenía el Ejército las cuales implicaba desde los diseños, construcción, entrega y recibo a satisfacción de las obras que por demás fue el fundamento jurídico y legal para realizar la contratación directa con el Ejército basándose en las premisas de la Ley 489 de 1998, ley 80 de 1993, y los artículos 113 y 209 de la Constitución Política pretendiendo facilitar la transferencia de competencias entre USPEC y el Ejército para cumplir con los fines de la actividad pública y, por ende, con los fines del Estado consagrados en el artículo 2º de la Constitución Política, lo cual es evidente que no se logró.

Por lo anterior la observación se valida como hallazgo con presunto alcance penal y disciplinario.

Hallazgo No 12. Modificaciones a las condiciones de desembolsos (D)

El artículo 1 del Decreto 1957 de 2007 modificado por el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, establece: “Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.” (Se destaca)

Tanto los contratos como convenios se encuentran cobijados en los principios constitucionales y los consagrados en el estatuto de la contratación, estos deben cumplir con lo observado en el Estatuto de Contratación principios de responsabilidad, transparencia y economía, frente a una adecuada planeación, economía y participación consagrados en los artículos 25, 26, 63 y 66 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con la Ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios, así como los principios constitucionales de la función administrativa del artículo 209 y 267 principios de la gestión fiscal y los principios de planeación, responsabilidad, economía, eficacia y eficiencia contemplados en el numeral 1 del artículo 25, numeral 1 del artículo 26 y artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

Con fundamento en las obligaciones iniciales para la JEING en los Convenios Interadministrativos Derivados No.202 y 227 los desembolsos estaban condicionados al avance de obra y proceso de liquidación final de los convenios, sin embargo ante la evidencia del incumplimiento por parte de la JEING para el avance del proyecto, la USPEC modifica la forma de desembolsos sin el cumplimiento de condición alguna, como se detalla a continuación:

En las Actas de Acuerdo para la Entrega de los Aportes a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares de los Convenios Nos. 202 y 227 suscritas el 06 de diciembre de 2013 y el 03 de enero del 2014 respectivamente, disponen en la cláusula TERCERA – DESEMBOLSOS lo siguiente:

Acta de Acuerdo No. 202, cláusula TERCERA – DESEMBOLSOS “La SPC desembolsará la suma de veintiún mil ciento cuarenta y un millones quinientos noventa y dos mil ciento veintidos pesos (\$21.141.592.122) MCTE incluidos los gastos de Administración y Desarrollo del 2.5% sobre el valor total de la presente Acta de Acuerdo, por lo tanto los recursos se desembolsarán de la siguiente manera:

- 1. Un primer desembolso, correspondiente al 50% del valor estimado del convenio, equivalente a diez mil quinientos setenta millones setecientos noventa y seis mil sesenta y un pesos. (\$10.570.796.061 MCTE) recursos de la vigencia 2013, los cuales serán desembolsados a la Agencia Logística, a la suscripción de la presente Acta de Acuerdo a la entrega de cronograma por hitos aprobados por el Comité Técnico Directivo del convenio y de acuerdo con la disponibilidad de PAC.*
- 2. Un segundo desembolso correspondiente al 25% del valor estimado del convenio, o el valor ajustado de acuerdo con el presupuesto definitivo, equivalente a cinco mil doscientos ochenta y cinco millones trescientos noventa y ocho mil treinta pesos m/cte con cincuenta (\$5.285.398.030,50) recursos de las vigencias futuras, los cuales serán desembolsados previo a que el interventor y el supervisor del convenio reporten al comité técnico un avance del 60% del proyecto de construcción. (Se destaca)*
- 3. El saldo correspondiente al 25% del valor estimado del convenio equivalente a cinco mil doscientos ochenta y cinco millones trescientos noventa y ocho mil treinta pesos mcte con cincuenta (\$5.285.398.030,50) recursos de las vigencias futuras 2014 una vez se suscriba el acta de liquidación de la Presente Acta de Liquidación. (SIC) (Se destaca)*

Acta de Acuerdo No.227 de 2013: CLAUSULA TERCERA.- DESEMBOLSOS. La SPC desembolsará la suma de veintiséis mil doscientos dieciséis millones seiscientos sesenta y ocho mil seiscientos cuatro pesos (\$26.216.668.604) MCTE, incluido los Gastos de Administración y Desarrollo del 2.5% sobre el valor total de la presente Acta de Acuerdo, por lo tanto los recursos se desembolsarán en un único pago correspondiente al 100% del valor total del Convenio.

- 1. Un primer desembolso, correspondiente al 50% del valor estimado del convenio, equivalente a trece mil ciento ocho millones trescientos treinta y cuatro mil trescientos dos pesos (\$13.108.334.302) MCTE recursos de la vigencia 2013, los cuales serán desembolsados a la Agencia Logística, a la suscripción de la presente Acta de*

Acuerdo entrega (SIC) de cronograma por hitos aprobados por el Comité Técnico Directivo del convenio y de acuerdo con la disponibilidad de PAC.

- 2. Un segundo desembolso correspondiente al 25% del valor estimado del convenio, o el valor ajustado de acuerdo con el presupuesto definitivo, equivalente a seis mil quinientos cincuenta y cuatro millones ciento sesenta y siete mil ciento cincuenta y un pesos (\$6.554.167.151) M/CTE recursos de las vigencias futuras, los cuales serán desembolsados previo a que el interventor y el supervisor del convenio reporten al comité técnico un avance del 60% del proyecto de construcción. (Se destaca)*
- 3. El saldo correspondiente al 25% del valor estimado del convenio equivalente a seis mil quinientos cincuenta y cuatro millones ciento sesenta y siete mil ciento cincuenta y un pesos (\$6.554.167.151) M/CTE recursos de las vigencias futuras 2014 una vez se suscriba el acta de liquidación de la Presente Acta de Liquidación. (SIC) (Se destaca)*

Mediante los modificatorios No.2 del 17 de diciembre de 2015, la USPEC modifica la CLAUSULA DECIMA PRIMERA – FORMA DE DESEMBOLSOS de los Convenios Interadministrativos Derivados 202 y 227, estableciendo que los saldos del 50% restantes del valor total de los convenios, equivalentes a \$23.679.130.362 fueran desembolsados sin ningún tipo de restricción al cumplimiento del objeto contractual o al avance de obra como inicialmente se había pactado.

A pesar que en los considerandos de los modificatorios se hace mención que mediante oficios No. 201557700221561 y 20157700233511 del 11 y 13 de marzo de 2015, respectivamente, la JEING hizo entrega de los paquetes técnicos de los proyectos a la USPEC, se evidenció que al 17 de diciembre de 2015 éstos no se habían avalado técnica ni arquitectónicamente por la USPEC ni por el Comité Técnico Coordinador; motivo por el cual era improcedente realizar el modificadorio a la forma de desembolsos por los \$23.679.130.362, además, las evidencias de la interventoría a diciembre de 2014, en el informe final, referían el incumplimiento del Ejército, esta misma condición se evidencia en las actas del comité, los informes y demás soportes documentales posteriores a marzo de 2015.

Durante el 2014 la Universidad Nacional, en desarrollo de la interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica a las obras de construcción del EPC Tierralta y Guaduas se manifestó en los diferentes informes preliminares y final respecto a las dificultades reiteradas por parte del Ejército para cumplir contractualmente con la entrega de los estudios y diseños finales de los mencionados proyectos, como se evidencia a continuación en los apartes del informe final:

A folio 3. para Guaduas así: “(...) La JEING no los entregó oportunamente completos y a satisfacción, cumpliendo con la normatividad técnica vigente. Por esta razón este informe

se dirige específicamente al frente Tierralta, sin dejar de contemplar que la interventoría se hallaba prevista para los dos frentes con firma de acta de inicio independiente.”

A folio 13, para Tierralta así: *“La interventoría realizó la mencionada revisión sobre los documentos preliminares entregados de diseños y estudios, emitiendo las observaciones, recomendaciones, objeciones al respecto, todo lo cual consignó en el informe preliminar de interventoría (Ver Informe preliminar de interventoría y los demás informes de interventoría en virtud de que los diseños y estudios del frente Tierralta nunca fueron suministrados completos, de modo que esta revisión y estudio preliminar nunca pudo cerrarse y se mantuvo hasta finalizar el contrato de interventoría)”*. Sobre este informe no se recibió respuesta formal de la USPEC, a pesar que los diseños y estudios no solo estaban incompletos (como se le advirtió a la USPEC antes de firmar el acta de inicio, sino que además presentaban serias inconsistencias, faltantes, errores y aspectos que podrían optimizarse) la USPEC decidió solicitar a la interventoría aclarar y precisar las observaciones a la JEING como diseñador, y viendo que aun así no lograba terminar y subsanar lo necesario solicitó una interacción más cercana con dicha entidad. La interventoría se quejó permanentemente ante la USPEC de que la JEING no lograba completar ni subsanar lo necesario (Ver correspondencia cruzada e informes expediente), por lo cual la USPEC no logra entregar los insumos completos a la interventoría (diseños y estudios), y así en el mes de octubre decide que la interventoría no revise más diseños y expresa que entregará los planos aprobados para la obra, lo cual no sucede antes de que la interventoría deba entrar en liquidación, por lo cual la interventoría ni el contratista cuentan en obra con planos aprobados y firmados para la construcción a lo largo del proceso.

A folio 46 *“DISEÑO Y ESTUDIOS TERMINADOS Y APROBADOS (...) Desde antes de iniciar las obras el 25 de abril de 2014, la interventoría detectó que los diseños y estudios no se hallaban completos, y recomendó a la USPEC no iniciar las obras ni de Tierralta ni de Guaduas. A pesar de ello la USPEC decide iniciar en dicha fecha el frente Tierralta, previendo que con el compromiso contractual de la interventoría de revisar los diseños hasta que cumplieran con la normativa técnica, estos estarían a punto en corto tiempo, asumiendo que el Ejército podría lograrlo por tener la capacidad técnica y operativa para ello.”*

“La interventoría sigue recomendando no iniciar las obras, a pesar de lo cual la USPEC ordena conformar el equipo de interventoría y la Universidad en cumplimiento de sus compromisos contractuales, lo hace cumpliendo con los requerimientos al respecto.”

“Durante la primera revisión de la información entregada por la USPEC a la interventoría correspondiente a los diseños y estudios (Versión N°1), se hallaron incompletos y con inconsistencias y sobrecostos importantes, sobre lo cual la interventoría se pronunció oportunamente para que fuera subsanado.”

*“En los mismos estudios se consideraba la necesidad de ajustarlo de acuerdo con lo surgido en la elaboración de los diseños y estudios, **pero lo entregado en varias ocasiones por la JEING no cumplió con lo acordado ni técnicamente previsto, por lo cual la interventoría emitió las objeciones y recomendaciones pertinentes, y apoyó en todo lo que***

contractualmente le fue permitido al Ejército para su ejecución, sin lograr al final que la USPEC se lo pudiera remitir aprobado por el Comité Técnico del convenio” (se destaca)

Lo anterior confirma que un año antes del modificatorio a la forma de desembolso, existían pruebas del incumplimiento reiterado a las obligaciones del Ejército, por lo cual resultaba improcedente que la USPEC desembolsara los \$23.679.130.362 restantes a la Agencia Logística en diciembre de 2015 ya que no se pudo ejecutar el recurso conforme al objeto de su apropiación.

Lo anterior debido a la inobservancia de los artículos 25, 26, 63 y 66 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios, así como los principios constitucionales de la función administrativa consagrados en los artículos 209 y 267 principios de la gestión fiscal y los principios de planeación, responsabilidad, economía, eficacia y eficiencia contemplados en el numeral 1 del artículo 25, numeral 1 del artículo 26 y artículo 3 de la Ley 489 de 1998, así como a las funciones del supervisor definidas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011

Por las anteriores consideraciones el presente hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

Se resalta que los convenios interadministrativos permiten, acorde con el espíritu de la Ley 489/98, que se dé una transferencia de competencias entre entes estatales, para cumplir con los fines de la actividad pública y por ende con los fines del Estado, que se encuentran en el artículo 2º de la Constitución Política. Es así como el desembolso de recursos en virtud de un convenio no obedece a una contraprestación o el pago de un servicio sino a un aporte para la consecución de un fin común, no debiendo confundirse el convenio interadministrativo con el contrato interadministrativo el cual sí comporta la equivalencia entre las prestaciones recíprocas, tanto que se establece como principio general de interpretación del contrato que se tengan en cuenta “la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos” (artículo 28 de la ley 80 de 1993). En los convenios por el contrario, no se presenta este carácter conmutativo ni se exige que exista equivalencia entre las obligaciones asumidas por las partes pues, se insiste, no existen prestaciones recíprocas.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta de la entidad hace referencia a la distinción entre contrato y convenio, explicando que para el primero no existe equivalencia entre las prestaciones recíprocas es decir “la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos” (artículo 28 de la ley 80 de 1993) y para que los convenios no se presenta este carácter conmutativo ni se exige que exista equivalencia entre las obligaciones asumidas por las partes pues, es decir no existe prestaciones recíprocas.

Lo anterior no desvirtúa la observación en el sentido que las modificaciones en las que incurrió la USPEC para transferir \$23.679.130.362 el 17 de 2015 cuando era evidente y documentada la imposibilidad del cumplimiento por parte del Ejército para garantizar la efectiva ejecución de los recursos públicos y atender la necesidad de la emergencia carcelaria ni penitenciaria como tampoco al cumplimiento de los fines del Estado. Por lo anterior la observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Contratos

Hallazgo No 13. Cantidades de obra (D) (F)

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, suscribe el contrato 204 del 25 de julio de 2016 por un valor inicial de \$243.779.759, posteriormente tuvo una adición presupuestal de \$90.000.000 para un valor total de \$333.779.759, el cual tuvo por objeto el *“suministro de instalación, conexión, energización, puesta en servicio y adecuaciones de una subestación eléctrica para el establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario EPMSC Bucaramanga – Santander”*, el cual implicaba en su ejecución el atender las especificaciones técnicas generales de construcción de obra civil, especificaciones hidrosanitarias y de construcción de obra eléctrica, tales como son la acometida principal en media tensión, para la construcción de la obra civil de una subestación eléctrica y el sistema de subestación principal, con todos los trámites ante las autoridades competentes.

El contrato presenta un presupuesto de obra basado en ítems con especificaciones técnicas, precios unitarios y cantidades de obra a ejecutar claramente detallados, las cuales finalmente se describen en el documento “acta de obra parcial No 3” suscrita por el contratista de obra y la supervisión de la USPEC para el periodo comprendido hasta el 31 de marzo de 2017, fecha en la que suscribe la aludida acta, que se entiende como acto final de recibo de cantidades de obra, ya que el acta final de recibo no relaciona cantidades de obra ni de ítems entregados.

Sin embargo, al momento de la visita in situ, se observan diferencias en algunos ítems especialmente lo referente a las cantidades de obra y en algunos no se encuentran las especificaciones descritas en el acta de obra parcial No 3, estos ítems se describen a continuación:

Tabla No. 16.
Diferencias en cantidades de obra EPMSC Bucaramanga

ítem	Descripción	Unidad de medida	Cantidad pagada	Cantidad evidenciada in situ visita CGR	Diferencia de cantidad	Valor unitario	Valor total diferencia
2.2.1.11	Placa de contra piso en concreto e=10,0 cm f'c=3000 PSI, con afinado y acabado esmaltado y endurecido. Incluye polietileno cal. 4 negro en doble capa como aislante e impermeabilizante contra rellenos, endurecedor silíceo a base de cuarzo con dosificación 4 kg/m2 tipo Rocktop de Toxement o equivalente de igual calidad o superior, incluye supervisión capacitada durante el curado del concreto para evitar fisuramiento. No incluye aceros ni mallas electrosoldadas, ni corte para dilataciones, ni sello en dilataciones.	M2	129,33	0	- 129,33	\$87.597	\$11.328.920
4.1.3.4	Placas macizas aéreas e=10 cm en concreto a la vista f'c=3000 psi, formaletería (parales, cerchas, camillas, etc.) y tablero liso aglomerado e=19 mm tipo formaleta T de Tablemac con bordes achaflanados, incluye cortagotera perimetral en la cara inferior según diseño. No incluye aceros ni mallas electrosoldadas	M2	66,58	54,88	- 11,7	\$97.885	\$1.145.254,5
5.2.5	Muros e.=10 cm en ladrillo tolete recocido común macizo 20x10x6 cm (L x a x h), superficie rugosa / rústica, tipo ARCILLAS ARDESA o equivalente de igual calidad o superior. Incluye mortero de pega y emboquille (si aplica para muro visto). NO incluye aceros de refuerzos,	M2	90,8	75,5	- 15,3	\$59.207	\$905.867,1

ítem	Descripción	Unidad de medida	Cantidad pagada	Cantidad evidenciada in situ visita CGR	Diferencia de cantidad	Valor unitario	Valor total diferencia
	ni grafiles, ni grouting de dovelado						
12.1.5	Pañete liso común 1:4 e.=2 cm. Incluye filos y dilataciones según diseño	M2	181,6	151,0	- 30,6	\$15.049	\$460.499,4
14.1.2.1	Alistado de superficie con mortero impermeabilizado integralmente para cubiertas y terrazas 1:4 h.=4 cm promedio alistado + pendiente	M2	107,8	54,8	- 53,0	\$23.280	\$1.233.840,0
15.2.3.5	Puerta parcialmente entablerada y parcialmente entambrada con hoja e.=5,0 cm en lámina CR. cal.18; marco de la hoja y de la división de los tableros en tubular rectangular estructural 2,3/8"x1,1/2" e.=1,5 mm; parte entablerada figurada según planos; parte entambrada para laterales y central de la hoja; con marco y montante figurados en lámina CR. cal.16; pisavidrios en CR. cal.18 (si aplican); manijas y demás perfiles según diseño. Incluye bisagras, soldaduras, anclaje tipo pata de gallina fabricado en ángulo y complementarios, suministro, fabricación, montaje, anticorrosivo aplicado en dos (2) capas. NO incluye vidrios (si aplica), ni cerraduras, ni pintura de acabado	M2	21,0	0,0	- 21,0	\$267.459	\$5.638.035,0
21.3.3	Esmalte sintético alquídico a base de aceite sobre lámina metálica llena cubriendo una sola cara, tres (3) capas aplicadas con pistola, incluye preparación de superficie y diluyente	M2	42,9	33,8	- 9,1	\$16.044	\$146.000,4

Ítem	Descripción	Unidad de medida	Cantidad pagada	Cantidad evidenciada in situ visita CGR	Diferencia de cantidad	Valor unitario	Valor total diferencia
	TOTAL						\$ 20.858.416

Como se observa en el cuadro anterior, no se evidenció in situ la ejecución de las cantidades descritas en el acta de obra No 3 respecto de los ítems mencionados. La situación encontrada se presenta por debilidades en el ejercicio de las funciones de Supervisión contrariando lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, artículo 8 de la Ley 42 de 1993, los numerales 1, 8 de la cláusula tercera del documento contractual N° 204 de 2016 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, cuya inobservancia causó un presunto daño al patrimonio del Estado en cuantía estimada de veinte millones ochocientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos dieciséis pesos m/cte. (\$20.858.416).

De otra parte, producto del examen del expediente contractual, en el aludido contrato no se evidencia la realización del seguimiento por parte de una interventoría que ejerza el respectivo control administrativo, financiero, legal y especialmente técnico, con la debida autonomía e independencia de las partes contractuales para que se garantice la efectividad del seguimiento y control de la ejecución de la obra, en aras de la eficiencia de la ejecución del recurso público invertido, conforme los mandatos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, toda vez que en el contrato 204 del 25 de julio de 2016 únicamente se observa control por parte de un supervisor designado por la entidad contratante, el cual no cuenta con la permanencia de tiempo completo en el lugar de la obra, así como tampoco con los equipos y herramientas necesarias para la toma de muestras, ensayos de laboratorio, mediciones precisas, ni capacidad técnica para verificar la calidad de los materiales y de las obras ejecutadas in situ por el contratista de obra, de suerte que, no obstante sus esfuerzos, su labor no resulta suficiente para garantizar la efectividad del control técnico, administrativo, financiero, presupuestal y ambiental, contrariando entre otras la normativa previamente enunciada, pues por la complejidad del objeto, era de aquellos que requerían interventoría especializada.

La situación evidenciada se presenta en razón a que la Entidad contratante desde la misma parte pre-contractual no analizó ni conceptuó sobre la complejidad del objeto, para efectuar la debida designación de interventorías detalladas para los proyectos, sino que, por el contrario, acude a la designación de funcionarios de la entidad en calidad de supervisores que presentan las limitantes anteriormente mencionadas, implicando la imposibilidad de adelantar un control técnico, científico, de forma continua y

detallada de lo ocurrido en las obras, contraviniendo lo descrito en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, razón por la cual este hallazgo mantiene la presunta connotación fiscal y disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

Frente a lo observado, se informa que la Dirección de Infraestructura ha realizado la verificación de la observación remitida por parte de la CONTRALORÍA y encuentra que, para el ítem 2.2.1.11 Placa de contrapiso en concreto $e=10,0$ cm $f'c=3000$ PSI, con afinado y acabado esmaltado y endurecido. Que Incluye polietileno cal.4 negro en doble capa como aislante e impermeabilizante contra rellenos, endurecedor silíceo a base de cuarzo con dosificación 4 kg/m² tipo Rocktop de TOXEMENT o equivalente de igual calidad o superior, que incluye supervisión capacitada durante el curado del concreto para evitar fisuramiento. NO incluye aceros ni mallas electrosoldadas, ni corte para dilataciones, ni sello en dilataciones.

Que la observación es incorrecta, debido a que se constató en el Contrato 204 de 2016, en la carpeta N° 5, INFORME N°2 DE ACTIVIDADES EJECUTADAS SUBESTACION ELECTRICA EPMSC BUCARAMANGA Suscrita por el contratista de OBRA JOSE ANTONIO BENITEZ Ortiz & CIA S.A.S del periodo Octubre 22 a Noviembre 11 2016 en los folios 915 y 916. Adicionalmente, se adjunta registro fotográfico de obra civil final, el cual se encuentra en la carpeta N° 6 INFORME FINAL DEL CONTRATO DE OBRA NO. 204 DE 2016 folio 1078. En los cuales se evidencia la fundida de placa contrapiso.



JOSÉ ANTONIO
BENÍTEZ ORTIZ
& CIA S.A.S



Detalle de relleno manual compactado de base de piso subestación

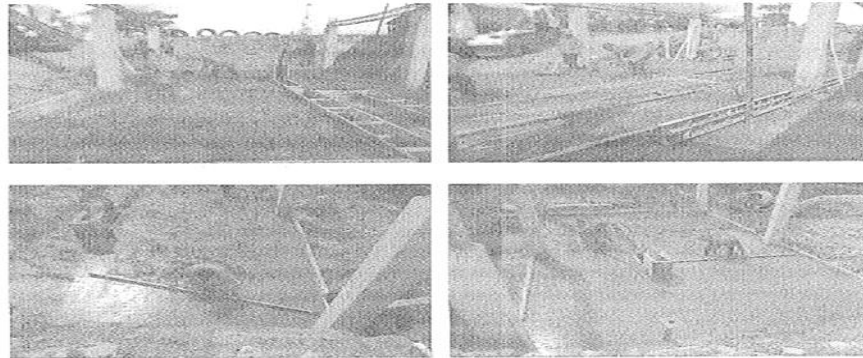


Instalación de malla electrosoldada de refuerzo para placa de piso de subestación



JOSÉ ANTONIO
BENÍTEZ ORTIZ
& CIA S.A.S

918



Fundida de placa de piso de subestación en espesor de 10 centímetros, en concreto de 3000 psi

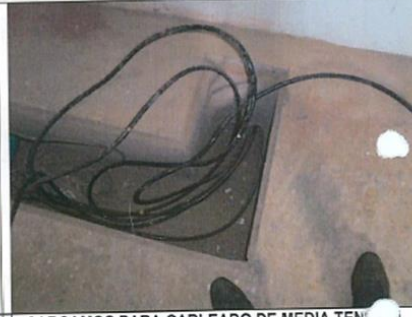
4. REGISTRO FOTOGRÁFICO – OBRA. (MINIMO 4 FOTOS POR ACTIVIDAD)

• FRENTE. CIVIL

ACTIVIDAD: EXCAVACIONES Y CIMENTACION DEL TERRENO

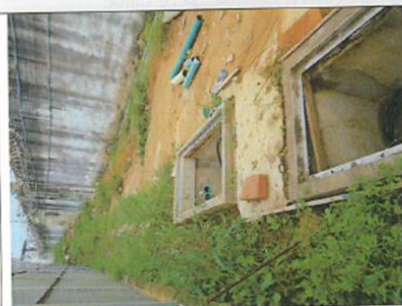


TERMINACION DE CUARTO DE SUBESTACION



CARCAMOS PARA CABLEADO DE MEDIA TENSION

ACTIVIDAD: INSTALACION DE ENCOFRADOS Y FORMALETAS



CAJAS DE PASO DE CABLEADO DE MEDIA TENSION EXTERNAS



ACABADO DE VENTANERIA DE LA SUBESTACION

En cuanto a los otros ítems, la entidad oficiará al contratista y a las demás partes involucradas para que se adelante la revisión detallada de las cantidades efectivamente ejecutadas frente a los pagos que se adelantaron.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Si bien es cierto, en los registros fotográficos que adjunta la entidad en su respuesta se observan trabajos de construcción, estos no demuestran la existencia de la placa que cumpla con las especificaciones descritas en el ítem No 2.2.1.11, hecho que se detalló plenamente durante la visita in situ realizada por este organismo de control durante el mes de octubre de 2018, aunado a ello, no se entregaron los planos record de la placa construida, los ensayos de laboratorio de concretos donde se compruebe el cumplimiento de la especificación de la compresión de 3.000 psi de la misma conforme lo descrito en el ítem, así mismo no se acreditó el cumplimiento de la instalación del refuerzo de la plaza en malla electro-soldada ni el acabado final (acabado esmaltado y endurecido) al paso que tampoco se acreditó la cantidad de obra para este ítem descrita, conforme se señaló en el acta de visita de este órgano de control; por lo tanto, la respuesta a la observación emitida por la entidad sobre este punto no presenta argumentos que desvirtúen lo descrito en la observación.

En lo concerniente a los otros ítems descritos en la observación (4.1.3.4; 5.2.5; 12.1.5; 14.1.2.1; 15.2.3.5; 21.3.3), la entidad no aporta ningún documento que argumente el retiro de las observación.

Por lo anterior, la observación valida como hallazgo con presunto alcance fiscal y se mantienen las incidencias disciplinarias.

Hallazgo No 14. Obras sin interventoría (D)

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, suscribió el contrato 403 de 2014 en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué por un valor inicial de \$44.923 millones, el contrato 250 de 2015 en los establecimientos penitenciarios de Buga y Caicedonia por un valor inicial de \$376 millones y el contrato 204 de 2016 en el Establecimiento Penitenciario de Bucaramanga por un valor inicial de \$243 millones. Estos contratos tienen por objeto en respectivo orden, la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en los establecimientos penitenciarios mencionados mediante la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC; el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general y el suministro, instalación, conexión, energización, puesta en servicio y adecuaciones civiles de una subestación eléctrica.

Dichos contratos incluyen dentro de sus obligaciones contractuales la ejecución de actividades de obra, tales como elementos en concreto, excavaciones, rellenos, instalaciones eléctricas e hidrosanitarias, instalación de equipos, entre otros, según los textos contractuales y los respectivos ítems junto con el precio de cada uno.

Sin embargo; se observa que los aludidos contratos no presentan el seguimiento por parte de una interventoría que ejerza el respectivo control, administrativo, financiero, legal y especialmente técnico, con la debida autonomía e independencia de las partes contractuales que garantice la efectividad del seguimiento y control de la ejecución de la obra, para garantizar de manera eficiente la ejecución del recurso público invertido, conforme los mandatos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, en los contratos enunciados únicamente se observa un control por parte de supervisores designados por la entidad contratante, los cuales no cuentan con la disponibilidad de tiempo completo en el lugar de la obra, tampoco cuentan con los equipos y herramientas para la toma de muestras, ensayos de laboratorio, mediciones precisas, capacidad técnica para verificar la calidad de los materiales y de las obras ejecutadas in situ por los contratistas de obra, de suerte que no obstante sus esfuerzos, su labor no resulta suficiente para garantizar la efectividad del control técnico, administrativo, financiero, presupuestal y ambiental, contrariando entre otras la normativa previamente enunciada.

Lo anterior genera un riesgo en la ejecución del proyecto al no existir un control constante in situ que permita corroborar en tiempo real las actividades ejecutadas por los contratistas de obra en aspectos fundamentales que no son solo de carácter técnico sino que también presupuestal, administrativo y financiero, pese a que la ejecución de los contratos anteriormente mencionados requiere la aplicación de conocimientos técnicos y científicos especializados, máxime en tanto que estos presentan una alta complejidad donde se amerita efectuar seguimiento permanente y continuo in situ, con nivel técnico idóneo, eficaz e independiente de las partes del contrato, a efectos de garantizar la correcta ejecución del presupuesto público allí empleado.

La situación evidenciada se presenta en razón a que la Entidad contratante desde la misma parte pre-contractual no realiza la adecuada estimación de los riesgos del contrato (Decreto 1510 de 2013) para efectuar la debida designación de interventorías detalladas para los proyectos, sino que, por el contrario, hace uso de funcionarios de la entidad en calidad de supervisores que presentan las limitantes anteriormente mencionadas, implicando la imposibilidad de adelantar un control técnico, científico, de forma continua y detallada de lo ocurrido en las obras, contraviniendo lo descrito en el artículo

83 de la Ley 1474 de 2011. Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

Referente al contrato de obra 250 de 2015 para los establecimientos penitenciarios de Buga y Caicedonia, se constata que se suscribió contrato de interventoría No. 297 de 2015, con el objeto interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de obras de mantenimiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional (segunda entrega), el cual tiene acta de inicio de fecha 12 de diciembre de 2015 y se liquidó el día 13 de diciembre de 2016 (se anexa contrato, acta de inicio y liquidación).

Para el contrato No. 204 de 2016, establece en su cláusula DECIMA CUARTA: INTERVENTORIA DEL CONTRATO: NO APLICA.

Lo anterior se determinó según la ley 1474 de 2011 ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL PARÁGRAFO 1o. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

Adicionalmente, se realizan las siguientes precisiones:

1. *No existe incumplimiento del artículo 83 de la ley 1474 de 2011, en tanto en primer lugar, dichos contratos, producto de procesos de selecciones abreviadas por menor cuantía, no requerían de la contratación de interventorías para su seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico. En este orden de ideas y atendiendo a que la Entidad podía asumir la supervisión de los mismos y contratar a través de prestación de servicios profesionales el apoyo a ésta; los presupuestos del artículo señalado del Estatuto Anticorrupción no se encuentran incumplidos, en tanto los contratos señalados contaron con la supervisión que le fue designada a la Subdirección de Construcción y Conservación.*

2. *Es importante aclarar que la permanencia en la vigilancia de la obra no puede ser medida desde los parámetros establecidos por la Contraloría en la observación ya que el desplazamiento del personal de USPEC a las obras sobre las cuales hace seguimiento y control en la ejecución, es apenas uno de los parámetros con los cuales se ejerce la supervisión; por esta razón, contractualmente se establecen obligaciones, tanto para el contratista de obra, como para el profesional de apoyo a la supervisión que dan cuenta del carácter regular de su actividad de apoyo en el seguimiento y control en la ejecución de los contratos de mantenimiento.*

Algunas de estas actividades se detallan a continuación: Sistema de Seguridad social integral, así como los propios al servicio Nacional de aprendizaje SENA, Instituto colombiano de Bienestar Familiar ICBF y las cajas de compensación familiar, cuando corresponda. Así mismo, el Subdirector de Construcción y Conservación, a quien le ha sido designada la supervisión de estos contratos, tiene dentro de sus funciones de seguimiento aquellas estipuladas contractualmente y las contempladas en artículo 83 de la ley 1474 de 2011. Es por esta razón que las visitas técnicas conforman, entre muchas otras actividades, como las descritas anteriormente, el universo de las obligaciones contractuales de quien ejerce la

supervisión de los contratos pero el seguimiento y control en la ejecución de los mismos, es una función que no se agota, únicamente con el desplazamiento al lugar donde se ejecuta el contrato sino también con la revisión regular de informes técnicos, comunicaciones regulares entre supervisor y contratista, así como la permanente comunicación con el INPEC y los establecimientos en los que se llevan a cabo las obras.

Adicionalmente, el trámite y revisión de la documentación, técnica, administrativa y financiera del contrato en cabeza del subdirector y de su equipo de profesionales de apoyo a la supervisión, da cuenta del seguimiento cabal que se realizó desde la Subdirección de Construcción y Conservación sin dejar de lado las visitas programadas a las obras, las cuales se realizaron con la periodicidad requerida para este tipo de contratos.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que los contratos mencionados se ejecutaron a cabalidad y todos fueron recibidos a satisfacción y actualmente se encuentran liquidados, no es dable aseverar que por los argumentos expuestos en la observación, se afectó la calidad en la ejecución de dichas obras.

Mediante el siguiente cuadro, se señala la menor cuantía para el momento de la contratación antes reseñada:

(LEY 1150 DE 2007, SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES SOBRE LA CONTRATACIÓN CON RECURSOS PÚBLICOS)			
DE LA EFICIENCIA Y DE LA TRANSPARENCIA			
TÍTULO I, ARTÍCULO 2, NUMERAL 2, LITERAL B		MODALIDADES DE SELECCIÓN (LICITACIÓN, SELECCIÓN ABREVIADA, CONCURSO DE MÉRITOS Y CONTRATACIÓN DIRECTA)	
VALOR SALARIO MÍNIMO AÑO 2016	\$ 689.454	PRESUPUESTO ANUAL USPEC VIGENCIA 2016 (Ley 1737 de 2014)	\$ 818.454.493.105
EQUIVALENCIA EN NUMERO DE S.M.M.L.V.			\$ 1.187.105
RANGO EN SALARIOS MÍNIMOS		CONTRATACIÓN DE MENOR CUANTÍA HASTA	\$ 586.035.900,00
DE	HASTA	Nº. DE SALARIOS	Valor en Pesos (\$)
0	119.999	280	\$ 193.047.120
120.000	399.999	450	\$ 310.254.300
400.000	849.999	650	\$ 448.145.100
850.000	1.199.999	850	\$ 586.035.900
SUPERIOR O IGUAL 1.200.000		1.000	\$ 689.454.000

Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral b.	CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA; IGUAL O INFERIOR AL 10% DE LA MENOR CUANTÍA	\$ 58.603.590,00
--	---	------------------

* RANGO DE LA UNIDAD

ANÁLISIS RESPUESTA

Respecto a los establecimientos de Buga y Caicedonia intervenidos mediante el contrato 250 de 2015, la entidad argumenta que este contrato si tuvo interventoría, la cual se realizó mediante el contrato 297 de 2015 el cual se suscribió el 11 de noviembre de 2015 e inicio el 12 de diciembre de 2015; sin embargo, el contrato de obra 250 de 2015 se suscribió el 29 de septiembre de 2015 mientras que su inicio fue el 21 de octubre de 2015; es decir, el contrato de obra se ejecutó durante 53 días sin la presencia de una interventoría que realizara el seguimiento técnico a la ejecución de las obras.

Igual hecho sucede con el contrato de obra 403 de 2014, el cual tiene como objeto la construcción de un sector de mediana seguridad en el complejo carcelario de Ibagué – Picalaña, el cual inicio con interventoría, pero el 31 de octubre de 2016 esta no continuó y la obra se siguió ejecutando únicamente con la supervisión quien no tiene la capacidad técnica, financiera, jurídica y demás para el correcto control de la ejecución de la obras, las cuales perduraron hasta julio de 2018 es decir aproximadamente dos años más en la que dicho contrato no contó con el respectivo control que el proyecto requería. Sobre este contrato la entidad en su respuesta no presenta ningún argumento.

En relación a lo descrito por la entidad sobre el contrato 204 de 2016, donde describe que el contrato no amerita que interventoría en razón a lo descrito en el parágrafo 1 del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, por ser un contrato proveniente de una selección abreviada de menor cuantía y, que los parámetros se rigen según las obligaciones al contratista de obra y del profesional de apoyo asignado como supervisor; a lo cual, este organismo de control no acepta la respuesta dada por la entidad, ya que, como lo cita el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 (...) *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”*.

“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”.

“La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría”.

Como bien lo dice la ley citada, los contratos podrán tener supervisión por la misma entidad cuando este no amerite conocimientos especializados, pero cuando el contrato requiere conocimientos especializados es necesaria la interventoría y, como en este caso, el proyecto era la construcción de una edificación para el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de una subestación eléctrica, es evidente el requerimiento de conocimientos especializados no solo de la parte eléctrica sino de la construcción de las obras necesarias para la misma de quienes hicieren las funciones de control y vigilancia de las actividades ejecutadas in situ; ya que, como se evidenció en la visita in situ a esta obra, el producto presento finalmente procesos constructivos inadecuados y el pago al contratista de obra por cantidades no

ejecutadas y/o menores cantidades de obra, además de mayor duración en el tiempo de lo programado para un contrato con un plazo de ejecución de cuatro (4) meses se terminó finalmente en el doble del tiempo, la no entrega del contratista de la totalidad de los planos records de obra definitivos, la no existencia del control de los materiales utilizados para las obras, entre otros.

Por lo anterior, la respuesta de la entidad sobre este punto no desvirtúa lo observado, en consecuencia se valida hallazgo de auditoría con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No 15. Implantación arquitectónica (D) (OI)

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, suscribió los contratos 217, 218, 219 de 2013 y 403 de 2014 en los Establecimientos Penitenciarios de Espinal, Tuluá, Buga e Ibagué respectivamente, los cuales tienen por objeto general la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en los establecimientos penitenciarios mencionados mediante la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC.

Los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC a cada uno de los contratistas de obra con sus respectivas interventorías, fueron realizados como producto del convenio marco interadministrativo de cooperación No. 020 de 2013.

Sin embargo, al realizar el recorrido in situ por cada una de las obras ejecutadas mediante los contratos de obra mencionados, se detalla que, la implantación arquitectónica en los proyectos presenta distribución de espacios que no corresponden a las condiciones de uso requeridas, generando inconvenientes de funcionamiento y operación como se describe a continuación:

Tabla No. 17.
Situaciones presentadas en Implantación Arquitectónicas

ESTABLECIMIENTO	SITUACIÓN DETECTADA
Complejo carcelario y penitenciario de Ibagué (Tolima) Contrato 403 de 2014	Se observa que el armerillo construido se encuentra al interior de la zona de seguridad del complejo carcelario, por lo cual este espacio no es utilizado por el personal del INPEC en razón a que no cumple los protocolos de seguridad del establecimiento; ya que, los armerillos deben quedar en la parte exterior del portal principal de seguridad que da ingreso a la zona de pabellones tanto antiguos como nuevos. Las cubiertas de las edificaciones construidas presentan la instalación de una capa de grava de río con un espesor de 15 centímetros por un valor de \$1.124 millones; sin embargo, esta actividad es netamente decorativa y no es esencial para el funcionamiento de las edificaciones; además precio elevado que costo la realización de esta actividad, genera una carga muerta bien importante a las edificaciones al incrementar su peso sobre la estructura, como también los mantenimientos que en el futuro va a generar sobre la placa y la membrana impermeabilizante que está bajo la capa de grava.

	Canales de ducteria hidrosanitaria presentan vacíos muy amplios que implican riesgos en la seguridad del establecimiento, en razón a la posibilidad de que la población privada de la libertad se fugue por estos espacios.
EPMSC Espinal (Tolima) 217 de 2013	Se observa que las edificaciones denominadas “visitador” y “primarias” presentan un orden invertido para su uso, ya que el procedimiento de seguridad implica que las personas privadas de la libertad recién llegadas al establecimiento tengan que realizar dobles recorridos de traslado del personal de un lugar a otro, rompiendo además el flujo de tránsito de dichos procedimientos de seguridad. A su vez se observa que al interior de los patios, los denominados “puntos de control” que se encuentran en el primer piso de cada uno de los bloques de celdas y que se encuentran adyacentes a los comedores y patios, presentan puntos ciegos que impiden tener visibilidad total de los espacios a vigilar, ocasionando que no sean funcionales para sus usuarios que en este caso es el personal de guardia, tenga que ubicarse en los pasillos y corredores que comunican los distintos pabellones, impidiendo que estos tengan acceso rápido y eficiente a los controles electrónicos de puertas y demás accesos que encuentran ubicados en el interior de los cuartos llamados “puntos de control”. Las cubiertas verdes instaladas no presentan sistema de riego que permita la irrigación continua y periódica de la misma, ocasionando su deterioro en razón a lo anterior, detallando en la visita la pérdida total de la capa vegetal instalada sobre estas cubiertas. Canales de ducteria hidrosanitaria presentan vacíos muy amplios que implican riesgos en la seguridad del establecimiento, en razón a la posibilidad que la población privada de la libertad se fugue por estos espacios.
EPMSC Buga (Valle del Cauca) 218 de 2013	A pesar que esta obra no se encuentra terminada, se observa que al interior de los patios, los denominados “puntos de control” que se encuentran en el primer piso de cada uno de los bloques de celdas y que se encuentran adyacentes a los comedores y patios, presentan puntos ciegos que impiden tener visibilidad total de los espacios a vigilar, ocasionando que no sean funcionales para sus usuarios que en este caso es el personal de guardia, y este tenga que ubicarse en los pasillos y corredores que comunican los distintos pabellones, impidiéndole tener acceso rápido y eficiente a los controles electrónicos de puertas y demás accesos que se encuentran ubicados en el interior de los cuartos llamados “puntos de control”. Las cubiertas verdes instaladas no presentan sistema de riego que permita la irrigación continua y periódica de la misma, ocasionando su deterioro poniendo en alto riesgo de durabilidad y pérdida la cubierta verde instalada. Las redes sanitarias exteriores implicaron la necesidad de tener que sacar permisos de servidumbres en predios privados exteriores al establecimiento, como también la afectación de la vía férrea cercana al establecimiento que implicó la consecución de los permisos con otro tipo de entidades para poder obtener las viabilidades, incidiendo en la ejecución del proyecto.
CPMS Tuluá (Valle del Cauca) 219 de 2013	Se observó en este establecimiento que muchos de los espacios no se encuentran en uso, en especial los puestos de control en razón a problemas de implantación finalmente ejecutada por el contratista, al no haber conexión que genere circuitos de circulación entre los espacios de uso cotidiano como son las celdas con zonas que se encuentran en la parte final del establecimiento como talleres, biblioteca, panadería y aulas; ya que, al momento que la población privada de la libertad requiere dirigirse hacia dichas zonas desde sus celdas, tendrían que realizar un recorrido mucho más largo bordeando todos los pabellones nuevos por fuera de los perímetros de seguridad de los pabellones, dificultando las labores de seguridad dentro del establecimiento, además dichos puestos de control presentan puntos ciegos que imposibilitan que desde el interior de los mismos el personal de guardia pueda observar la totalidad de lo que sucede en los patios y la zona de comedor. Este hecho genera no solo que el personal de guardia no haga uso de los puestos de control, sino que además, que estos tengan que prestar su servicio en los corredores y pasillos que no cuentan con espacio adecuado para la guardia, ocasionando la improvisación de puestos de trabajo con escritorios en los pasillos y sin ningún tipo de seguridad y/o control para la guardia que vigila los patios y comedores donde pasa el día la población privada de la libertad. Los cárcamos de acceso vehicular, presentan un espacio muy grande, ocasionando que este espacio supere el espacio entre ejes de vehículos pequeños, generando que

	su ingreso sea por un costado del cárcamo y no sobre él, impidiendo que estos puedan ser revisados por el personal de guardia de manera adecuada. Las puertas no tienen manijas a ambos lados dificultando su manipulación por el personal que hace uso de las mismas. El cuarto de bombas no presenta acceso por el interior del establecimiento sino que toca salir del mismo y por una calle adyacente acceder a dicha área, a su vez varios de los equipos que allí se encuentran no funcionan y/o presentan características que no son las adecuadas para las necesidades del sistema hidráulico que soportan, generando cortes en el servicio del agua, especialmente en las zonas de celdas que se encuentran en el segundo piso de los pabellones, en contraste a las zonas de primer piso donde se detalla que el agua sale por duchas, lavamanos y sanitarios con demasiada presión y duración en el tiempo, generando gran desperdicio del vital líquido. El cerramiento en muro no fue realizado sobre la totalidad del perímetro del establecimiento, observando que en algunos tramos se realizó malla eslabonada, en otros se dejó el antiguo muro existente, siendo que estos elementos permiten y facilitan que personas al exterior de la cárcel se comuniquen con los internos y/o arrojen cosas al interior de la misma, reduciendo los niveles de seguridad del establecimiento. La zona de visitas presenta una sección a la intemperie, lo que ocasiona que cuando se presentan lluvias, esta entre al área donde las visitas se sientan, observándose además que a pesar de la existencia de sifones de desagüe, el piso no presenta la pendiente correspondiente hacia los mismos, ocasionándose el empozamiento de dichas aguas. En el rancho construido varios de los equipos suministrados presentan deficiencias de servicio y no son utilizados para la respectiva cocción de los alimentos, tal como las freidoras inclinables. De igual manera, se observa que varios de los recipientes metálicos que se encuentran anclados a la placa de piso y que tienen desfogue inferior para su respectivo lavado, no pueden ser utilizados en razón a que no existen cárcamos ni puntos sanitarios que conduzcan de manera adecuada dichas aguas residuales a un correcto descole y, sumado a ello se encontró durante la visita que la placa de piso no presenta las pendientes correspondientes que permitan que el agua salga rápidamente, ocasionando zonas que se empozan constantemente. Los camarotes instalados en las celdas son en lámina de acero, que son fácilmente retirables por la población privada de la libertad y, que hacen uso de dichos materiales para la generación de armas corto punzantes. El portal de acceso principal al establecimiento carece de visibilidad hacia el exterior, presentando puntos muertos de visibilidad, generando mayores dificultades de acceso y control por parte del personal de guardia con respecto a la llegada de personas del exterior, además el punto de control en este portal impide que el personal de guardia pueda hacer requisas a las personas de manera segura, generando que estos tengan que dejar el interior del punto de control para poder hacer las respectivas requisas a los visitantes que a diario llegan al establecimiento. Las garitas de vigilancia no se comunican visualmente entre si y, presentan puntos de visibilidad cero en especial en la parte de la base de la misma, lo que compromete la seguridad de los guardianes en su interior. El armerillo presenta muebles que no cumplen con las medidas del armamento que usa el INPEC, generando que estas queden mal puestas en los muebles, además la ventanilla de entrega no es de fácil manipulación ocasionando la dificultad de esta labor. Los ventanales en las celdas y zonas de talleres no impiden el acceso de las aguas lluvias al interior de estas edificaciones. En la zona de alojamiento de guardias, se observaron espacios que presentan instalación de dos lámparas en un mismo punto para la iluminación de un mismo espacio, generando mayor consumo de energía para el establecimiento.
--	---

	Los cuartos de observación en sanidad presentan un diseño similar a una celda ya que presentan cerramiento en malla y puertas con reja, discrepando de las condiciones de un cuarto de observación, por lo que estos no prestan el servicio para el cual fueron concebidos que es aislamiento de personal que tiene principalmente enfermedades virales como tuberculosis entre otras. Los patios en su interior presentan una malla metálica que permite la comunicación visual y auditiva de las personas privadas de la libertad con las que se encuentran en los patios adyacentes, generando problemas de control y seguridad al interior del establecimiento. Las cubiertas verdes instaladas no presentan sistema de riego que permita la irrigación continua y periódica de la misma, ocasionando su deterioro. Canales de ductería hidrosanitaria presentan vacíos muy amplios que implican riesgos en la seguridad del establecimiento, en razón a la posibilidad que la población privada de la libertad se fugue por estos espacios.
--	--

La situación evidencia incumplimiento por parte de los contratistas de obra específicamente del literal b de la obligaciones relacionadas con los estudios técnicos y especificaciones de construcción descritas en la cláusula tercera de los contratos 217, 218 y 219 de 2013 y el numeral 36 de la cláusula tercera del contrato 403 de 2014, situación que se presenta por debilidades en ejercicio de las funciones tanto de los contratistas interventores como de los funcionarios supervisores, contrariando lo dispuesto en el artículo 8º de la Resolución No. 3256 del 16 de diciembre de 2004, el artículo 209 de la Constitución Política, artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Esta observación tiene presunta connotación disciplinaria con traslado al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería.

RESPUESTA ENTIDAD

Con respecto al armerillo, cabe señalar que se construyó de acuerdo al contrato de consultoría derivado del Contrato Marco interadministrativo de cooperación 020 del 2013, CONVENIO INTERADMISTRATIVO No 48 EPMSC IBAGUE.

Así mismo, respecto a las cubiertas, se realizó el cambio de cubierta verde a cubierta con grava por el costo del mantenimiento que se debe hacer a estas cubiertas y por la experiencia que se tenía en Buga, Espinal y Tuluá.

Respecto al diseño de la placa ese es el espesor contractual, lo que indica que no existe sobrecarga en la placa. "No incrementa ninguna carga", el precio es el contractual y la grava protege la impermeabilización, no es decorativa como lo indican.

Los canales de ductería hidrosanitaria se construyeron de acuerdo con el contrato de consultoría derivado del Contrato Marco interadministrativo de cooperación 020 del 2013, CONVENIO INTERADMISTRATIVO No 48 EPMSC IBAGUE.

Ahora, con respecto a ESPINAL – TOLIMA, tenemos que:

- Con respecto a la ubicación del visitor y la reseña o celdas primarias se ejecutó su construcción según planos y ubicación socializada y convenida con el Cuerpo de Custodia y Vigilancia del establecimiento de EPMSC Espinal; según acta del 14 de Septiembre de 2016 la cual se adjunta.

- La respuesta está contenida en el oficio SPCUN-360 de 2014 del 19 de junio de 2014, con referencia: Respuesta a solicitud oficio 150-DINFRA-5468 radicado en el despacho del Decano de Artes, en la cual la Dirección de Infraestructura solicita:

Pregunta: "Rediseñar el control del pabellón, con la ubicación actual, se evidencia poca visibilidad hacia el patio de los internos, la cual afecta directamente por el espacio diseñado para el reparto de alimentos. Se generan muchos puntos ciegos al interior del patio

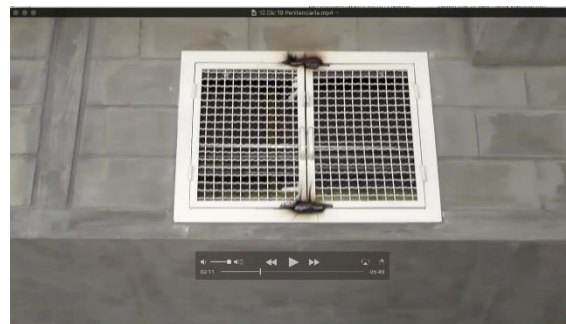
La respuesta por parte de la Consultoría es la siguiente:

"Este tema se analiza en la presentación del 26 de mayo, y se evidencio que hay dos temas que deben articularse en la lectura de planos: No existen áreas ciegas, pues la seguridad del establecimiento contempla un sistema de seguridad electrónica mediante cámaras de video conectadas al puesto de guardia. Por razones de operación es deseable que el control quede localizado al frente del área de comedor. Para ampliar ver respuesta referida en el Numeral A punto 6 del capítulo anterior"

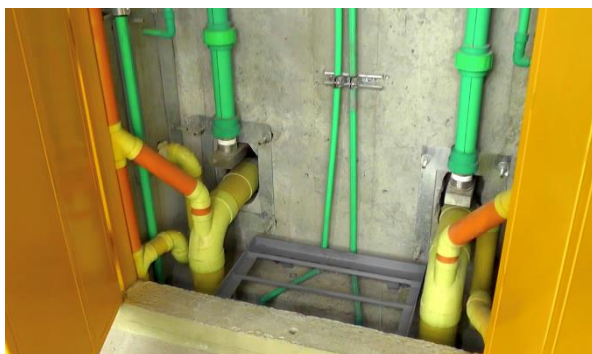
Aunado a esto en el plan de operación solicitado al INPEC se deben establecer los recorridos ubicación y operación interna de las diferentes compañías de guardia, desplazamientos del Cuerpo de Custodia y vigilancia y de los internos.

El sistema de riego no estaba previsto contractualmente, sin embargo existen puntos hidráulicos o llaves de agua para conexión de mangueras en todos los bloques; estos cubren todos los puntos de las cubiertas para el riego. En el plan de operación, la administración del establecimiento debe contemplar el riego y cuidado de las cubiertas (servicios generales); respecto a la pérdida total de la capa vegetal se debió a la existencia de semillas en el ambiente las cuales contaminaron las plántulas inicialmente sembradas.

Con respecto a los canales de ductería estos vacíos están provistos de rejas que impiden el paso de cualquier interno en el caso en el que puedan acceder a dichos espacios; vale la pena recordar que todos los puntos de mantenimiento tienen llaves maestras; reforzadas por solicitud del INPEC por pasadores que estarán provistos de candados los cuales restringen el acceso a los mismos. Foto adjunta



Algunas compuertas de inspección se soldaron por solicitud de INPEC para evitar la vulnerabilidad de los mismos.



Rejillas en ductos de inspección

RESPECTO AL ESTABLECIMIENTO DE BUGA:

- La respuesta está contenida en el oficio SPCUN-360 de 2014, de fecha 19 de junio de 2014, con referencia: Respuesta a solicitud oficio 150-DINFRA-5468 radicado en el despacho del Decano de Artes en la cual la dirección de Infraestructura solicita:

- Pregunta: "Rediseñar el control del pabellón, con la ubicación actual, se evidencia poca visibilidad hacia el patio de los internos, la cual afecta directamente por el espacio diseñado para el reparto de alimentos. Se generan muchos puntos ciegos al interior del patio"

La respuesta por parte de la Consultoría es la siguiente:

"Este tema se analiza en la presentación del 26 de mayo, y se evidencio que hay dos temas que deben articularse en la lectura de planos: No existen áreas ciegas, pues la seguridad del establecimiento contempla un sistema de seguridad electrónica mediante cámaras de video conectadas al puesto de guardia. Por razones de operación es deseable que el control quede localizado al frente del área de comedor. Para ampliar ver respuesta referida en el Numeral A punta 6 del capítulo anterior"

- El sistema de riego no estaba previsto contractualmente, sin embargo, se contempla la ejecución de puntos hidráulicos o llaves de agua para conexión de mangueras en las cubiertas en todos los bloques para que cubran todos los puntos de las mismas para el riego; En el plan de operación la administración del establecimiento debe contemplar el riego y cuidado de las cubiertas (servicios generales)
- Si bien en el contrato de obra 219/13 indica que " Se requiere la construcción de un colector de aguas servidas fuera del establecimiento de acuerdo con los diseños y requerimientos de la empresa prestadora de servicios públicos antes de entrar en operación el nuevo sector " y que efectivamente existe un cruce de la vía férrea con el colector propuesto; por requerimiento de la ANI y para dar la viabilidad del permiso de la construcción del cruce mediante un box coulvert; la USPEC solicitó ante la ANI los permisos necesarios para tal fin cumpliendo a cabalidad los requisitos técnicos y legales solicitados por la misma.

La USPEC a su vez realizó los requerimientos a la empresa operadora del servicio Aguas de Buga quien manifiesta que se deben establecer por parte de la entidad el proceso de servidumbres, lo cual está en proceso de estructuración realizando reuniones con las entidades municipales de Buga para establecer la responsabilidad de la entidad en la constitución de las mismas. Sin embargo, la subdirección de Seguimiento a la Infraestructura, en el momento, está trabajando para encontrar las soluciones de fondo para la consecución

de los permisos ante la ANI y terminar la ejecución del colector el cual está construido hasta el punto de interferencia con la vía férrea aproximadamente 800 ml faltando 300 ml para el punto de entrega.

SOBRE EL ESTABLECIMIENTO TULUA

- Plan de operación establecido por la dirección del establecimiento requerido por la USPEC a la dirección del establecimiento en donde se requiere el reconocimiento de la nueva infraestructura para establecer con los comandantes de guardia, desplazamientos, contingencias y demás operaciones realizadas al interior del establecimiento los cuales son de competencia del INPEC, quien es el operador del establecimiento. Se reitera respuesta contenida dentro del acta SPCUN-360 de 2014 del 19 de junio de 2014 con referencia: Respuesta a solicitud oficio 150-DINFRA-5468, radicado en el despacho del Decano de Artes, en la cual la Dirección de Infraestructura manifestó:

"No existen áreas ciegas pues la seguridad del establecimiento contempla un sistema de seguridad electrónica mediante cámaras de video conectadas al puesto de guardia. Por razones de operación es deseable que el control quede localizado al frente del área de comedor"

- Los planos y especificaciones de los cárcamos establecen las medidas ejecutadas por el contratista. Ante observaciones y solicitud de la dirección del penal, se eliminó el bordillo y se protegió con un ángulo metálico para facilitar la revisión de carros pequeños. (Se anexan fotos)



- Las manijas de las puertas están instaladas según diseño. Solamente se utilizan por la parte interna pues esto evita que en caso de motín o evasión de internos sea bloqueada por algún tipo de elemento dejando por dentro el personal de custodia y vigilancia.
- El cuarto de bombas tiene acceso por el exterior del establecimiento según diseño, para facilitar la salida, manejabilidad y transporte de los tanques y otros equipos de gran tamaño, en caso de mantenimiento y/o reposición. Las pruebas de presión y puesta en marcha se realizaron a satisfacción. El sistema de bombeo puede ser calibrado para evitar presión excesiva. (Se anexa acta de recibo probado, prueba de equipos).

- *El cerramiento adicional con muro, se realizó contra las áreas construidas y habitadas vecinas. El diseñador explicó en la fase de pre construcción que según las normas urbanísticas de la ciudad, no se podían colocar cerramientos con muro hacia los costados del barrio. Incluso expuso que para cumplir la norma se debía demoler el muro de cerramiento hacia la carrilera dejando únicamente los aislamientos con malla.*

Según del oficio SPCUN-360 de 2014, con referencia Respuesta a solicitud oficio 150-DINFRA-5468 radicado en el despacho del Decano de Artes: A. Memorias del comité del 26 de mayo en el INPEC, como parte de la reunión de socialización acordada entre la Dirección de infraestructura de la USPEC, oficios 150-DINFRA-3891; 150-DINFRA-4863 y la Dirección del CEA, oficio CEA-157-2014. Se menciona en el punto 5: Temas de cerramiento exterior, sobre el cual no hay discrepancias. Así como aparece en la pregunta para el establecimiento de Tuluá: "Es necesario que la USPEC atienda los requerimientos de seguridad tales como la ubicación de concertinas en los diferentes cerramientos ya que son importantes en la seguridad del establecimiento y nos protege de posibles evasiones por parte de los internos. La consultoría da como respuesta:" Durante los días de presentación, 26, 27 Y 28 de mayo, así como en la visita del modelo de pruebas en las instalaciones de la Universidad, el cuerpo de custodia y vigilancia pudo comprobar que los cerramientos propuestos por la Universidad son adecuados. En las memorias de la reunión el Ing. Bernal registra en el punto 5: "El INPEC solicita tener en cuenta como único cerramiento el propuesto por la Universidad Nacional y que no se opte por la malla expandida"

- *En el objeto del contrato no se contempla cubierta para toda el área de visitas. Solo algunas zonas se localizaron bajo la parte construida de los edificios, por efecto de ventilación e iluminación. Sin embargo, se realizó una cubierta parcial de dicho espacio por solicitud de la dirección del penal y el INPEC. (Se anexa solicitud de la dirección del penal)*
- *Los cárcamos están ubicados según diseño de la consultoría, para la correcta evacuación del agua residual, según los requerimientos de operación de las dotaciones de la cocina; la dotación de cocina fue revisada por personal de INPEC sin ninguna observación al respecto; sin embargo, será programada visita de inspección a las posibles deficiencias encontradas por el ente de control.*
- *Los camarotes se construyeron e instalaron según diseño original en lámina CR calibre 1/8 bastante resistente que dificulta la vandalización de los mismos. Este diseño fue consultado y aprobado por el INPEC. Espinal lleva un año de operación y Tuluá 4 meses sin reportes de inconvenientes con los camastros.*
- *El portal de acceso cuenta con apoyos de cámaras exteriores para cubrir totalmente la vigilancia de las áreas aferentes al mismo; sin embargo se solicitó un plan de operación a la dirección del establecimiento por la USPEC, en donde se requiere el reconocimiento de la nueva infraestructura para establecer con los comandantes de guardia, desplazamientos, contingencias y demás operaciones realizadas al interior del establecimiento los cuales son de competencia del INPEC quien es el operador del establecimiento.*
- *Si bien las garitas no tienen comunicación visual entre ellas existe comunicación de citofonía entre ellas y el cuarto de control; las garitas poseen cámaras PTZ de alta capacidad de acercamiento con las cuales cubren los puntos de acceso de las garitas existentes; el diseño del botafuego de cada garita garantiza por si misma rango de tiro en caso de cualquier intento de acceso del personal interno.*

- Los muebles del armerillo se fabricaron según diseños originales; para la compuerta de salida de las armas, se le eliminó una parte de la tapa que la hacía muy pesada y se le colocó un seguro para que se sostuviera mientras se pasaba el arma, todo esto por solicitud de la USPEC e INPEC
- Las ventanas se construyeron según el diseño original en malla. Se adicionaron láminas micro perforadas para que el agua golpeará contra ellas antes de alcanzar las mallas, sin eliminar la iluminación y ventilación de las mismas. No se colocaron persianas de vidrio, ni de policarbonato, considerando que las ventanas se encuentran en áreas en contacto directo con los internos.
- Las lámparas instaladas son lámparas que se instalaron cubriendo la capacidad de iluminación de una doble.
- El diseño de las áreas de sanidad no contemplan áreas de aislamiento en su diseño original; ya que éstas poseen características totalmente distintas a las de un área de observación de internos las cuales son la que están construidas según diseño inicial.
- Los patios y las circulaciones están contruidos separados con mallas, según el diseño original. No se plantearon aislamientos totales con muro entre patios.
- El sistema de riego no estaba previsto contractualmente, sin embargo existen puntos hidráulicos o llaves de agua para conexión de mangueras en todos los bloques, que cubren todos los puntos de las cubiertas para el riego (registro fotográfico). En el plan de operación la administración del establecimiento debe contemplar el riego y cuidado de las cubiertas. En el EPMSC Tuluá se utilizan internos de servicios generales y/o mantenimiento que cuentan con experiencia en el manejo de plantas y jardines, considerando que el establecimiento ha manejado un vivero anteriormente.



Puntos de riego en cubiertas

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Respecto al Complejo Carcelario de Ibagué, la entidad argumenta en su respuesta que el armerillo, la capa de grava sobre la cubierta y los canales de ductería hidrosanitaria se construyeron de acuerdo al contrato de consultoría derivado del convenio marco 020 de 2013; sin embargo, no menciona nada en lo referente a las obligaciones de los contratistas citadas en la observación, por lo tanto, no se observa ningún argumento en la respuesta de la entidad

que desvirtuó lo citado en la misma, ya que, era de conocimiento previo desde antes de la comunicación de la observación que, los estudios y diseños fueron productos del convenio 020 de 2013, por lo tanto la explicación de la entidad no le apunta a lo observado.

Respecto a los temas observados en el establecimiento penitenciario de Espinal, la entidad argumenta que la ubicación de las edificaciones para el “visitor” y la reseña se ejecutaron respecto al documento anexado en PDF llamado “Acta 14-09-2016”, lo que se observa en dicho documento son unos compromisos de ajuste a los diseños para posterior revisión por parte del INPEC; sin embargo, al momento de la visita in situ realizada por este organismo de control en septiembre de 2018, se detalló que estos planteamientos en los diseños no se llevaron a cabo en la realidad.

En lo concerniente a los puntos ciegos en los puntos de control la entidad en su respuesta cita lo descrito por el diseñador en el documento anexado de nombre “RESPUESTA A OFICIO 150-DINFRA-5468” de fecha 19 de junio de 2014, quien argumenta que no existen áreas ciegas en razón a que el establecimiento cuenta con sistema de cámaras; sin embargo, durante la visita in situ se detalló que en los “puntos de control” no existen monitores de vigilancia, ya que todo la visual del sistema de cámaras están en un “mando de control unificado” el cual es un lugar donde los operadores del sistema de cámaras tienen acceso al mismo, por tal razón el personal que se encuentra ejerciendo guardia en los patios encuentran inoperantes y no usan los puntos de control que se encuentran frente a cada uno de los patios, contradiciendo la respuesta que la entidad esgrime.

De igual manera sucede con los espacios destinados y diseñado para el reparto de alimentos. En relación a las cubiertas verdes, la entidad en su respuesta argumenta que no se contemplaba en los diseños un sistema de riego para las mismas y, que la pérdida de capa vegetal se debió a la existencia de semillas en el ambiente que contaminaron las plántulas sembradas por el contratista; a lo cual, esta respuesta no le apunta a lo observado y no desvirtúa lo descrito en la misma, ya que para la visita realizada en el mes de septiembre de 2018 por la Contraloría, la existencia de la cubierta verde era nula. En el tema de los espacios dejados en los canales de la ductería, la entidad argumenta que se instalaron unas rejas metálicas para impedir el paso de personas por dichos ductos, sin embargo, en la visita realizada se observó que no todos los espacios tienen instaladas las rejillas mencionadas, como tampoco el argumento de la entidad atiende a lo observado.

En lo concerniente a lo observado en el establecimiento penitenciario de Buga, en relación con los “puntos ciegos” y las cubiertas verdes, la entidad presenta los mismos argumentos descritos en el establecimiento de Espinal, recordando

que el contrato 219 de 2013 aún se encuentra en ejecución y que las cubiertas verdes no pueden ser administradas por el INPEC sino por el contratista de obra. En lo referente a las redes sanitarias exteriores, la entidad argumenta que ha solicitado los permisos para tal fin pero que sin embargo está trabajando para encontrar soluciones de fondo, argumentos que no se encuentran relacionados con lo observado.

En lo pertinente al establecimiento de Tuluá, en lo concerniente a los “puntos ciegos” y las cubiertas verdes, la entidad presenta los mismos argumentos descritos en los establecimientos de Espinal y Buga. En lo concerniente a los cárcamos de acceso vehicular, la entidad argumenta que estos se hicieron según los planos de diseño y que el contratista los reforzó los bordillos del cárcamo con un ángulo metálico; sin embargo, la respuesta no presenta argumentos a lo observado, ya que, la finalidad del cárcamo es poder realizar la inspección por el personal de guardia a los vehículos que ingresan al establecimiento, lo cual se incumple como se evidenció durante la visita realizada, ocasionando que no se satisfaga la necesidad para la cual fue construido; de otra parte, la acción tomada por el contratista y la entidad es inoficiosa y no genera ninguna solución al respecto.

En relación con las manijas en las puertas argumenta que se realizaron según diseños, y que se dejaron así pensando en un posible motín o evasión de internos, manifestaciones que no se relacionan con lo observado, ya que las puertas se abren por un sistema de exclusas que se supone funcionan o solo pueden ser aperturadas desde los lugares donde se encuentran los botones de control a las mismas y no desde la ubicación de las puertas en sí.

En lo referente al cuarto de bombas, la entidad esgrime que la ubicación e ingreso se realizó según diseños y que el acceso exterior busca facilitar el ingreso de equipos de gran tamaño en caso de daños y/o reparaciones, además que al sistema se le realizaron las respectivas pruebas a presión y se recibieron a satisfacción y que el sistema de bombeo puede ser calibrado; sin embargo, esta respuesta no corresponde a lo observado, ya que la ubicación del cuarto de bombas es la que genera el inconveniente de seguridad en el establecimiento al estar fuera del mismo y el acceso de equipos de gran dimensión se podría haber analizado desde los diseños, a su vez, el recibo a satisfacción no implica que el contratista se desentienda del funcionamiento del cuarto de máquinas, ya que en la actualidad el contrato no ha sido liquidado y el contrato no se ha recibido a satisfacción en su totalidad por la USPEC.

Respecto al muro de cerramiento, la entidad argumenta que de acuerdo a lo explicado por el diseñador “que según las normas urbanísticas de la ciudad no se podían colocar muros hacia los costados del barrio y que, por el costado de la carrilera se debía realizar malla como aislamiento”; sin embargo, ninguno

de los soportes adjuntos confirma lo descrito por la entidad, además cita el punto 5 del literal A del oficio spcun-360 de 2014 de fecha 19 de junio de 2014, encontrando la CGR que no se especifica a qué establecimiento se refiere.

En lo referente al área de visitas, la entidad describe en su respuesta que el objeto contractual no contemplaba la realización de cubierta en dicha zona y que a petición del INPEC se realizó la cubierta existente; sin embargo, esta respuesta no se refiere a las fallencias de las contrapendientes de los sifones y los empozamientos de esas zonas por procesos constructivos inadecuados. Respecto al rancho, la entidad argumenta que los cárcamos están ubicados según los diseños de la consultoría y que la ubicación de los mismos fue revisada por el INPEC sin ninguna observación, información que, no solo no desvirtúa la observación sino que deja ver que la entidad no ha realizado ninguna acción que mejore lo evidenciado en la visita in situ.

Respecto a los camarotes, la entidad argumenta que el material dificulta la vandalización y que en los establecimientos de Espinal y Tuluá no se han presentado hechos de vandalismo, al respecto se considera que la respuesta no incluye argumentos técnicos justifiquen o amparen la decisión de instalar estos elementos en el mencionado material.

Respecto al portal de acceso, la entidad describe que el punto cuenta con sistema de cámaras de vigilancia y que solicitó a la dirección del establecimiento un plan de operación; la anterior respuesta no describe por qué se construyó el acceso con ese nivel de puntos muertos para la visibilidad y uso de los funcionarios del INPEC. Respuesta similar da la entidad respecto al diseño de las garitas y la comunicación visual entre ellas, la información recibida no da cuenta de por qué se realizó la ubicación de las mismas con esa limitante. Respecto a los muebles de los armerillos, la entidad argumenta que se ejecutaron según diseño; sin embargo y, como se evidenció durante la visita, no se realizó un análisis sobre el tipo de armamento que utiliza el INPEC en el establecimiento, por lo cual la respuesta no controvierte lo observado.

Respecto a las ventanas de celdas y zonas de talleres, la entidad describe que se construyeron según diseño original y que se adicionaron láminas microperforadas para evitar el ingreso de agua; sin embargo, como se evidenció en la visita, el agua si ingresa a los espacios mencionados.

Respecto a la instalación de dos lámparas en un mismo punto, la entidad argumenta que son lámparas sencillas que cumplen la función de una doble. Respecto a los cuartos de observación en la zona de sanidad, la entidad argumenta que estos no cumplen esta función desde su diseño inicial y que estas fueron construidas según los mismos; sin embargo, esta versión se desmiente con la visita in situ realizada en octubre de 2018, donde claramente

se ve que las celdas se encuentran señalizadas “observación 01” y “observación 02”, por lo tanto el argumento de la entidad carece de sustento.

Respecto a las mallas de separación entre patios, la entidad argumenta en su respuesta que se encuentran ejecutados según diseño original y que no se plantearon aislamientos totales con muro entre patios; la respuesta de la entidad evidencia efectivamente falla en el diseño y construcción. Respecto a las cubiertas verdes, la entidad describe lo mismo que en los anteriores establecimientos, al respecto se recuerda además que la USPEC no ha realizado el recibido a satisfacción del contrato ni se ha realizado la entrega formal al INPEC de todas las obras ejecutadas a pesar que se encuentran en uso. Respecto a los canales de ductería la entidad no se pronunció al respecto.

En cuanto al proceso constructivo, y respecto al establecimiento de Ibagué - Picalañá, la entidad argumenta que el empozamiento al interior de las edificaciones se debe a que en la ciudad de Ibagué llueve de manera “HORIZONTAL” y que la edificación no es completamente cerrada y que para ello se han instalado láminas micro-perforadas en algunos costados. Por otra parte, la entidad describe que las fisuras en placas y andenes son normales debido a asentamientos. Lo anterior no desvirtúa lo observado y tanto en la visita como en la presente respuesta no se observa gestión por parte de la entidad ni del contratista para subsanar lo observado.

Respecto a los establecimientos de Espinal, Tuluá y Bucaramanga, los argumentos esgrimidos por la entidad no desvirtúan lo observado.

Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo de auditoría, manteniendo todas sus connotaciones disciplinaria y Otras Incidencias, ya que los argumentos dados por la entidad no desvirtúan las observaciones evidenciadas en cada uno de los establecimientos mencionados en la presente y se fusiona a esta la observación de procesos constructivos.

Hallazgo No 16. Gestión para el normal desarrollo obra Buga - C225 de 2013

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, suscribió el contrato 219 de 2013 en el Establecimiento Penitenciario de Buga, el cual tiene por objeto general la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en los establecimientos penitenciarios mencionados mediante la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC, al cual se le realiza interventoría técnica, administrativa, financiera y legal mediante el contrato 225 de 2013.

Al respecto, se observa que a pesar que la interventoría ha solicitado a la USPEC la imposición de multas, sanciones y hasta caducidad al contratista de obra, por incumplimientos en los tiempos de ejecución y mala calidad de las obras ejecutadas, la Entidad contratante no ha realizado ninguna gestión al respecto.

De igual manera, se observa que la obra se encuentra suspendida hasta el 10 de diciembre de 2018, basándose en temas de obtención de permisos, entregas de diseños faltantes, cumplimientos de las normas RETIE y NSR 10, y además insiste en un desequilibrio económico por acciones que surgieron por el no accionar del contratista en sus obligaciones contractuales, a pesar que la interventoría mediante oficio E-225-Buga de fecha 30 de agosto de 2018, manifiesta un desacuerdo total a la suspensión del contrato de obra, agravando el hecho que el contrato de interventoría 225 de 2013 se venció el 31 de octubre de 2018 y no fue renovado, ocasionando que a la fecha del presente informe el contrato no cuente con una interventoría que realice el respectivo control de lo sucedido en la ejecución del contrato.

Lo anterior se presenta debido a deficiencias en la gestión del supervisor y del ordenador de gasto que generan un riesgo técnico y financiero en la ejecución del proyecto al no tener la Entidad contratante en cuenta las recomendaciones dadas por la interventoría, sin tener una justificación técnica que demerite las versiones entregadas por el interventor, contraviniendo lo descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA ENTIDAD

Se informa que la Dirección de Infraestructura y la Subdirección de Seguimiento a la Infraestructura, radicaron en la Dirección de Gestión Contractual distintas recomendaciones y observaciones de procesos sancionatorios como lo evidencian los oficios:

- 150-DINFRA-20408 del 2 de diciembre de 2017 de ASUNTO: Solicitud por presunto incumplimiento en las obligaciones contractuales del contrato 219 del 2013
- 150-DINFRA-19747 del 14 de febrero de 2017 de ASUNTO: Solicitud de Estado proceso Administrativo Sancionatorio contrato 219/13 EPMSC Buga
- I-2018-008751 del 23 de julio de 2018 de ASUNTO: Respuesta a la solicitud de avalar la caducidad del contrato 219/13
- I-2018-008697 de 27 de julio de 2018 de ASUNTO: Respuesta a la solicitud de avalar la caducidad del contrato 219/13
- I-2018-007415 26 de junio de 2018 de ASUNTO: SOLICITUD DE IMPOSICIÓN DE MULTA AL CONTRATISTA DE ACUERDO AL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO 219 DE 2013
- I-2018-007743 03 de julio de 2018 de ASUNTO: Solicitud de estado proceso administrativo sancionatorio contrato 219/13 EPMSC BUGA
- I-2018-008480 18 de julio de 2018 de ASUNTO: SOLICITUD AVAL CADUCIDAD CONTRATO 219/13

ANÁLISIS RESPUESTA

Se observa en la respuesta de la entidad los documentos adjuntos, en los cuales se sugiere realizar proceso de sanción al contratista por el incumplimiento de las obligaciones contractuales; sin embargo, no se observa por parte de la entidad ningún hecho concreto sobre la misma, por lo tanto la observación se mantiene en todos sus alcances, recordando que para la fecha del presente análisis el contrato se encuentra en estado de suspensión mediante la prórroga a la suspensión No 2 que se suscribió el primero de noviembre de 2018 por la entidad y el contratista de obra sin el consentimiento de la interventoría.

Además se observa que la USPEC suscribió el 15 de noviembre de 2018 la prórroga de la suspensión No 3 al contrato de obra, la cual va hasta el 10 de diciembre de 2018 y se basó en los mismos argumentos de la suspensión inicial, que son: obtención de permisos, entrega de planos y diseños faltantes, estudio de cumplimiento de la RETIE y la NSR 10, estudio de definición de mecanismos del manejo del anticipo contractual; adoleciendo ésta, como ya se manifestó, del aval de la interventoría ya que esta no se encontró de acuerdo en ningún momento con la suscripción de la suspensión, en razón a que ha evidenciado y comunicado incumplimiento de obligaciones contractuales en la ejecución del proyecto, por parte de contratista.

Se observa además en la cláusula tercera de la prórroga No 3 a la suspensión, que se citan una serie de salvedades del contratista que están sujetas a revisión de la USPEC, que refieren una serie de reclamaciones por parte del contratista por supuesto desequilibrio económico a su favor, en hechos como:

- Mayor permanencia en obra
- Mayores costos por precios de insumos
- Mayores costos por cobro de estampilla pro universidades
- Sobrecostos por pruebas de integridad de pilotes
- Mayores costos por complementación de diseños y cálculos
- Sobrecostos por mantenimiento de las cubiertas verdes
- Pagos a terceros para la construcción de un colector de aguas combinadas
- Pérdidas por equipos y materiales sobrantes de instalaciones eléctricas, seguridad, voz y datos a causa de cambios en los diseños y en las especificaciones técnicas
- Mayores costos por causas alegadas en conciliación prejudicial y aquellas que son objeto de la solicitud de suspensión

Se resalta que según el clausulado y desarrollo contractual el contratista debió contar antes del inicio de las obras con la totalidad de los estudios y diseños

así como con una planeación adecuada, acciones que no se evidencian en los documentos suministrados.

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado por lo tanto se valida como hallazgo de auditoría.

Hallazgo No 17. Entrega de obras (D)

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, suscribió los contratos 217, 218 de 2013 y 403 de 2014, en los Establecimientos Penitenciarios de Espinal, Tuluá y el Complejo Carcelario COIBA – Picaleña respectivamente, los cuales tienen por objeto general la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en los establecimientos penitenciarios mencionados mediante la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC.

Actualmente estos contratos se han prorrogado en el tiempo y, a pesar que las actividades de obra para el mes de octubre de 2018 se encuentran terminadas en su totalidad, aun no se cuenta con la existencia de un balance final de obra que permita conocer las cantidades finalmente ejecutadas, razón por la cual no existe un recibido a satisfacción por parte de la interventoría y/o supervisión, como tampoco de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

Según el artículo 2.2.1.12.4.2 del decreto 204 de 2016, se cita lo siguiente:

<<...Entrega de obras, bienes y servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). Finalizados los contratos celebrados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), y recibidas a satisfacción las obras, bienes o servicios de que se trate por parte del supervisor y/o interventor del respectivo contrato, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), formalizará su entrega al director del establecimiento de reclusión correspondiente mediante acta, la cual se firmará por el representante de dicha institución, el supervisor o interventor, según el caso, el contratista y el director del establecimiento de reclusión....>>.

A pesar de lo anterior, en la visita realizada por este organismo de control en octubre de 2018, se constató que las obras se encuentran en uso por parte del INPEC, lo que contraviene lo descrito en el artículo anteriormente descrito.

La situación evidenciada se presenta por deficiencias de control y porque los contratistas de obra, interventores así como los funcionarios supervisores hacen entrega al INPEC de las edificaciones construidas sin tener recibidos a satisfacción y sin los balances finales de las obras en cuestión, y no a la

USPEC como lo dice el Decreto reglamentario mencionado, contraviniendo el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Esta observación tiene presunta connotación disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

Al respecto, cabe señalar:

Tuluá: para el caso de Tuluá, el balance final fue presentado a la entidad en el proceso de liquidación del contrato de obra 219/13 según oficio 13,55-USPEC-224,13-E-DCI-660-2018 TULUA NUMERAL 8, del 18 de Septiembre de 2018; en donde se hace entrega del balance final con 22 folios y las actas de recibido a satisfacción por parte del INPEC y USPEC. (El cual se adjunta).

Espinal: En el caso de Espinal, el balance final está cerrado y se presentará como parte del proceso de liquidación del contrato de obra, por la interventoría de la Universidad Nacional de Colombia (contrato interadministrativo de Interventoría 223/13); en la tercera semana del mes de noviembre, para ser revisada por la Sub dirección de Seguimiento a la Infraestructura de la entidad y seguir con el proceso de recibido a satisfacción y liquidación del contrato.

Sin embargo, se han realizado entregas parciales del proyecto al INPEC en los meses de octubre 2017, bajo un plan de contingencia, para el recibo de los primeros de 200 Internos, y por solicitud del INPEC 568 cupos en el mes de diciembre de 2017, para completar los 768 cupos disponibles en el establecimiento, pues se encontraba en condiciones de ser utilizada y se requería su uso.

Con respecto al contrato No. 403 de 2014 se pudo verificar que existen documentos que indican que la Dirección de Infraestructura de la USPEC, diligenció actas de recibo a satisfacción, de conformidad con la verificación realizada por parte de los profesionales encargados de la supervisión del contrato de la Dirección de Infraestructura, así como de los responsables de ejercer los controles por parte del INPEC. De lo anterior se firmaron las actas correspondientes a: entrega de espacios físicos, arquitectónicos y estructurales, acta de recibo de aire acondicionado y ventilación mecánica, acta de redes hidrosanitarias, acta de redes de gas, acta de redes contra incendio, acta de sistema eléctrico, acta de voz y datos de seguridad. Lo anterior conforme consta en documentos suscritos de verificación a satisfacción y entregables, firmados el 31 de enero de 2018, por los representantes de la USPEC, el INPEC, y del contratista.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad aporta como soporte el documento “acta de obra parcial No 30” del contrato 403 de 2014, con fecha de radicación 31 de marzo de 2018; sin embargo, este organismo de control realizó visita al complejo carcelario en septiembre de 2018, reuniéndose con el residente de obra, además se solicitó a la entidad el balance final de obra, a lo que ambas partes contestaron que el balance aún no se tenía, información que quedó estipulada en el acta de visita realizada en los días 26 al 28 de septiembre de 2018, adicionalmente, al momento de la visita mencionada se encontró un funcionario de la USPEC aun realizando conteo de actividades contractuales y verificación de

funcionamiento de varios de ellos, por lo tanto, la fecha citada por la entidad del 31 de enero de 2018 no corresponde con la realidad de los hechos. Por otra parte, las actas de recibo parciales mencionadas en la respuesta se realizaron para que el INPEC hiciera uso de algunos elementos, pero ello no implica que esta determine un balance final de obra o un recibo a satisfacción por parte de la entidad contratante, por lo tanto el argumento no desvirtúa lo observado.

De igual manera sucede con los contratos de Tuluá y Espinal. Por lo anterior, lo comunicado por la entidad no desvirtúa la observación por lo que se valida hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No 18. Recibo de ítems de obra (D)

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, suscribió los contratos 217, 218 y 219 de 2013, en los Establecimientos Penitenciarios de Espinal, Tuluá y Buga respectivamente, los cuales tienen por objeto general la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en los establecimientos penitenciarios mencionados mediante la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC.

Estos contratos fueron suscritos el 20 de diciembre de 2013 y tenían un plazo para la ejecución del objeto contractual es de ocho (8) meses a partir del acta de inicio las cuales fueron suscritas el 15 de enero de 2014 para el contrato 217 y el 13 de enero de 2014 para los contratos 218 y 219.

No obstante; estos contratos se han prorrogado en el tiempo, ya que ninguno de estos tiene recibo final a satisfacción por la entidad contratante, a pesar que en los establecimientos de Tuluá (Valle del Cauca) y Espinal (Tolima) ya se encuentran en uso por parte del INPEC, mientras que el contrato 219 de 2013 en la Ciudad de Buga (Valle del Cauca) se encuentra suspendido y sin terminar las actividades de obra, esto en razón a que no se cuenta con la existencia de un balance final de obra que permita conocer las cantidades finalmente ejecutadas.

Se observó durante el recorrido in situ realizado por este organismo de control a estas obras en el mes de octubre de 2018, que ya se encuentran ejecutadas las cubiertas verdes desarrolladas como ítems en cada uno de los contratos de obra; sin embargo, la realización de estas actividades a un tiempo tan distante del recibo de las obras por parte de la USPEC, presenta un alto riesgo que la estructura vegetal instalada se dañe en su totalidad y el recurso invertido en ella se pierda.

Lo anterior sucede en razón a que los contratistas de obra no realizan el mantenimiento correspondiente necesario para que perdure en el tiempo hasta que los contratos sean recibidos y liquidados en su totalidad por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y sea entregada posteriormente al INPEC para continuar con el cuidado de la misma, tal como sucedió en el establecimiento de Espinal, donde se evidenció in situ que la capa vegetal se dañó en su totalidad por la falta del mencionado mantenimiento.

A lo anterior, se tiene que el literal “h” de las “obligaciones relacionadas con la ejecución de la obra” de la cláusula tercera de los contratos 217, 218 y 219 de 2013 establece:

<<...Siempre que en opinión del supervisor y/o interventor, la obra o parte de ella esté en condiciones de ser utilizada y los intereses de la SPC requieran de su uso, podrá tomarse posesión y hacer uso de dicha obra o parte de ella. El uso por la SPC de la obra o parte de ella, no eximirá al contratista de ninguna de sus obligaciones, ni implicará la renuncia de la SPC a ninguno de sus derechos...>>.

A su vez, se tiene aparte de la cláusula novena de los contratos 217, 218 y 219 de 2013 que describe:

<<...Las actas parciales de obra y el pago de las mismas tienen un carácter provisional en lo que se refiere a la cantidad y calidad de la obra preaprobada, estas entregas no tiene el carácter de definitivo, ni certifican a satisfacción por parte del supervisor y/o interventor, ni de la SPC la ejecución de las actividades ejecutadas por EL CONTRATISTA, tan solo constituyen la prueba y respaldo del avance de las obras y de su pago; razón por la cual, el pago de las mismas por parte de la SPC, no significa el recibo definitivo a satisfacción...>>.

De igual manera se observa un alto riesgo de pagar al contratista de obra del contrato 219 de 2013 por una actividad de mantenimiento que pretende en la cláusula tercera de la prórroga No 3 a la suspensión suscrita el 15 de noviembre de 2018, ya que, como consecuencia de una planeación indebida del contratista de obra en su cronograma de actividades, al no establecer rutas críticas adecuadas y ser coherente con la ejecución de las obras, en razón a que la realización de la cubierta verde era uno de los ítems a ejecutarse en la parte final del proyecto, es decir cuando esté ya a punto de recibirse, en razón a que es un ítem muy propenso al rápido deterioro y que requiere de un mantenimiento constante, contraviniendo las obligaciones del contratista anteriormente mencionadas, siendo que una de las obligaciones es velar por el buen estado de las obras ejecutadas hasta tanto la totalidad del contrato no sea recibido a satisfacción por la entidad contratante.

La situación evidenciada se presenta por incumplimiento en las obligaciones contractuales por parte de los contratistas de obra, especialmente de la cláusula novena de los contratos 217, 218 y 219 de 2013, como también debilidades en ejercicio de las funciones tanto de los contratistas interventores

como de los funcionarios supervisores al no exigir al contratista la realización del mantenimiento de dichos ítems hasta tanto no se reciban las obras a satisfacción por parte de la USPEC, contrariando lo dispuesto en el artículo 8º de la Resolución No. 3256 del 16 de diciembre de 2004, el artículo 209 de la Constitución Política, artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Esta observación tiene presunta connotación disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

En el caso de Buga, el contrato efectivamente se encuentra suspendido como aparece en el acta de prórroga a la suspensión del contrato de obra 219/13 hasta el día 10 de diciembre de 2018. Luego de mesas de trabajo conjuntas y con el fin de superar las causas por las cuales no ha sido posible terminar y/o culminar la obra, la Dirección de Infraestructura considera que los motivos a superar son los que se describen a continuación:

- *Obtención de permisos.*
- *Entrega de planos y diseños faltantes por parte de la Entidad contratante*
- *Estudio de cumplimiento de la norma RETIE y la Norma NSR 10*
- *Estudio de definición de mecanismos del manejo del anticipo contractual*

Sin embargo en el numeral 6 de la misma acta se cita:

"6, Que a la fecha subsisten algunas de las razones por las cuales se solicitó, motivó y autorizó la suspensión del contrato. Igualmente de acuerdo con reunión sostenida entre el contratista y la USPEC el 15 de noviembre en la que la actual parte contratante consideró prudente visitar el sitio de la obra y concluir los trámites relacionados con la revisión de los ítems no previstos entre otros, necesarios para definir el reinicio de la obra, se estima necesario prorrogar la suspensión del contrato de obra No. 219 de 2013 hasta el 10 de Diciembre de 2018.

Vale la pena mencionar, que el balance de obra hace parte de las mesas de trabajo de la suspensión, este se encuentra en proceso de consolidación y revisión por parte de la interventoría y contratista, para ser revisado por la USPEC.

Si bien las cubiertas verdes, están instaladas en el establecimiento de Buga; el contratista de obra tiene la autonomía de ejecutar las actividades contractuales según la programación prevista, revisada y avalada por la interventoría; no obstante en los proyectos de esta envergadura no se encuentran exentos de inconvenientes surgidos durante su ejecución; por lo que están sujetos a prórrogas .

Con respecto al daño total de la capa vegetal, se debió a la existencia de semillas en el ambiente las cuales contaminaron las plántulas inicialmente sembradas.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, ya que, no ha hecho exigible a los contratistas el mantenimiento y cuidado de las actividades entregadas a pesar que aun los contratos se encuentran en ejecución y/o en proceso de recibo final, además, en el caso del contrato 219 de 2013 en la obra que en la actualidad se ejecuta en el EPMSC de Buga, se detalla en la cláusula tercera de la prórroga a la suspensión No 3 que el contratista pretende declarar un desequilibrio económico por el mantenimiento que actualmente le realiza a la cubierta verde instalada, es decir existe un riesgo de pago al contratista de obra por esa actividad que debido a la indebida planeación del contratista de obra debe realizar; ya que, hasta tanto la obra no sea recibida a satisfacción en su totalidad por la entidad contratante, es obligación del contratista velar por el buen estado de las obras ejecutadas, por lo tanto la observación se valida como hallazgo manteniendo la presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No 19. Planeación de obra (D)

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, suscribió los contratos 217, 218, 219 de 2013 y 403 de 2014, en los Establecimientos Penitenciarios de Espinal, Tuluá, Buga e Ibagué respectivamente, los cuales tienen por objeto general la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en los establecimientos penitenciarios mencionados mediante la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC.

Los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC a cada uno de los contratistas de obra con sus respectivas interventorías, fueron realizados como producto del convenio marco interadministrativo de cooperación No 020 de 2013.

Los contratos 217, 218 y 219 de 2013 fueron suscritos el 20 de diciembre de 2013, el contrato 403 de 2014 se suscribió el 26 de diciembre de 2014. Los tres primeros tenían un plazo para la ejecución del objeto contractual es de ocho (8) meses a partir del acta de inicio las cuales fueron suscritas el 15 de enero de 2014 para el contrato 217 y el 13 de enero de 2014 para los contratos 218 y 219, mientras que el contrato 403 de 2014 inicio el 15 de enero de 2015 y contaba con plazo hasta el 31 de diciembre de 2015.

Mientras que los valores de los contratos iniciales se realizaron de la siguiente manera:

- 217 de 2013: \$55.844 millones
- 218 de 2013: \$48.535 millones
- 219 de 2013: \$55.343 millones
- 403 de 2014: \$44.923 millones

Pese a ello, estos contratos se han adicionado presupuestalmente y se han prorrogado en el tiempo, ya que las obras en los establecimientos fueron terminadas hasta noviembre de 2017 (Espinal) y mediados de 2018 (Ibagué y Tuluá), mientras que el contrato 219 de 2013 en la ciudad de Buga (Valle del Cauca) se encuentra suspendido y sin terminar las actividades de obra.

Las prórrogas a estos contratos han superado el tiempo de ejecución en un 200%, mientras que las adiciones presupuestales en cada uno de ellos son aproximadamente del 30%.

Tanto las prórrogas como las adiciones presupuestales, según los otros si suscritos, se han sustentado básicamente en mayores cantidades de obra e ítems no previstos, como también en la obtención de permisos, licencias, entre otros.

Lo anterior denota una falta de planeación por parte de la entidad contratante y un incumplimiento por parte de los contratistas de obra, interventores y supervisores, al no realizar un análisis detallado de los estudios y diseños recibidos por el convenio 020.

Además se evidencia específicamente en la cláusula tercera de la prórroga 3 a la suspensión del contrato 219 de 2013, el riesgo de pagar al contratista por pretensiones descritas en la cláusula mencionada, pero que se generan por incumplimientos propios del contratista de obra, tal como lo describe la interventoría en el oficio E-225-BUGA del 30 de agosto de 2018.

La situación evidenciada se presenta por incumplimiento por parte de los contratistas de obra de la cláusula novena de los contratos 217, 218 y 219 de 2013 y el numeral 36 de la cláusula tercera del contrato 403 de 2014, como también debilidades en ejercicio de las funciones tanto de los contratistas interventores como de los funcionarios supervisores al no exigir al contratista la realización del mantenimiento de dichos ítems hasta tanto no se reciban las obras a satisfacción por parte de la USPEC, contrariando lo dispuesto en el artículo 8º de la Resolución 3256 del 16 de diciembre de 2004, el artículo 209 de la Constitución Política, artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

Si bien es cierto, que el tiempo de ejecución de los proyectos realizados bajo la consultoría del convenio 020 realizado por el Centro de Extensión académica de la Universidad Nacional, estos estaban contemplados inicialmente para 8 meses, pues estaba concebida su ejecución como una construcción industrializada, es decir un sistema de edificación que utiliza técnicas y procesos diferentes a la construcción convencional como aparece en los cronogramas iniciales; Sin embargo, tanto en la fase reconstrucción como en la de ejecución de los contratos de obra de Buga, Tuluá, Espinal, fue necesario ejecutar planes de contingencia correspondientes a traslado de garitas, muros de cerramiento, y demoliciones entre otras actividades por lo que los tiempos establecidos iniciales debieron prorrogarse .

En la fase de ejecución de dichos proyectos, que se ejecutaron bajo procesos constructivos convencionales, cualquier inconveniente técnico que se presente impacta directamente en tiempos y costos de los mismos; en el caso de BUGA inconvenientes técnicos en el capítulo de Seguridad, Voz y datos, Integración física y tecnológica del establecimiento existente con el nuevo, operatividad de los sistemas, entre otros, hace que haya una variación y reprogramación en el cronograma de ejecución.

En los proyectos de Tuluá y Espinal, para la fase de Cierre y puesta en marcha que consiste en la realización de Pruebas y arranque de equipos y sistemas como: sistema contra incendio, seguridad, voz y datos, electricidad, equipos de bombeo, iluminación, entre otros, incluyendo la Integración de los mismos, hace que el avance físico de cierre del proyecto, sea menor a la convencional, por lo que se toman tiempos significativos para realizar la entrega integral y en operación de los proyectos; aunado a esto para proceder a la entrega de las obras a la USPEC y el INPEC la interventoría debe revisar todos los espacios que componen la obra, para posteriormente hacer la entrega de aproximadamente 15,000 m2 por proyecto; lo que conlleva a sumar más tiempo después de la fase de ejecución de la obra; esto es necesario para que la entrega de los mismos sea integral, es decir la operación y complejidad de los mismos, requiere no solo la parte física de la infraestructura, sino también, la integración de los sistemas que los componen, incluyendo la conectividad de la operación al nivel central del INPEC

Sin embargo la USPEC adelantó los respectivos planes de acción y de choque, mesas de trabajo conjuntas INPEC – USPEC – INTERVENTORIAS Y CONTRATISTAS, capacitaciones de operación de los sistemas, para sobrellevar estos inconvenientes.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, ya que, confirma la falta de planeación al proyectar con una metodología pero desarrollar el proyecto con otra, ocasionando lo descrito en la observación, además se observa que el contratista del contrato de obra 219 de 2013 pretende reclamar un desequilibrio económico por hechos que se causaron por una planeación del contratista y el no cumplimiento de sus obligaciones contractuales, por lo tanto se valida la observación como hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No 20. Vigencia Futura y elaboración contratos

Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto, Principios del Sistema Presupuestal, Artículo 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (L. 38/89, art. 9º; L. 179/94, art. 5º). Y 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 (L. 38/89, art. 10).

El contrato 403 de 2014 con el Objeto de “*Construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Picalaña COIBA, mediante el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC*”, se financió con recursos del proyecto “*Construcción y ampliación de Infraestructura Carcelaria*” para ampliación de cupos con CDP 189514 de 2014 el 50%, vigencias futuras 2015 \$5.390.782.927 y vigencia 2016 por \$17.070.812.601 según oficio de aprobación de vigencias No. 2-2014-043401 del 14 noviembre de 2014. Sin embargo, el contrato establece un tiempo de ejecución a 31 de diciembre de 2015, situación que genera incumplimiento de los principios del sistema presupuestal en la medida que no se puede cubrir con recursos del presupuesto vigencias anteriores como quedó establecido al momento de su suscripción, donde hasta el otro si No 2 fue ajustada la fecha mediante prórroga a 30 de junio de 2016, situación presentada por falta de verificación del contenido de los contratos antes de ser tramitados.

RESPUESTA ENTIDAD

La Entidad adjunta relación de las adiciones y prórrogas del Contrato 403 de 2014, finalizado el 31 de enero de 2018, e informa: “En efecto se evidencia que el plazo inicial del contrato solo amparó hasta la vigencias 2015, cuando tenía amparo presupuestal hasta el 2016. Revisada la motivación del otro si 2 de fecha 11 de diciembre de 2015, no existe argumentación que sustente tal inconsistencia”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Entidad confirma lo observado, en consecuencia se valida hallazgo de auditoría.

Hallazgo No 21. Estructuración de Procesos Contractuales (D)

Evaluado el proceso contractual N° 391 de 2014, cuyo objeto contractual es la “*Interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el complejo carcelario y*

penitenciario de Ibagué - Picalaña COIBA”, Una vez analizadas las cláusulas y obligaciones contractuales se evidenció:

1. Que el contrato no guarda coordinación en su estructura, respecto de las cláusulas ” séptima y clausula octava, clausula novena” y estas a su vez con respecto a la intención de las partes, en lo que refiere al valor apropiado y las vigencias establecidas en cumplimiento al objeto contractual; de la INTENCIÓN DE LAS PARTES, en su parte considerativa establece que el valor y apropiación presupuestal del contrato es de \$2.955 millones, de los cuales 1477 para vigencia fiscal 2014, vigencia futura aprobada 2015 un valor de 354 millones y para la vigencia futura 2016 un valor de 1123 millones.

Contrario a lo establecido en la cláusula séptima VALOR DEL CONTRATO estima que el valor es de 2.955 discriminados en 1.477 vigencia 2014 y para la vigencia 2015 en 1.477.

La cláusula octava FORMA DE PAGO, el valor del contrato será pagado por el USPEC, un 10% a la aprobación de hojas de vida de acuerdo al organigrama de la interventoría, un 20% a la entrega de hitos, plan de calidad, metodología PMI, aprobación hojas de vida del contratista, un tercer pago del 60% se pagara proporcional al avance físico de obras, en porcentajes iguales al porcentaje de obra facturado por el contratista, un 10% a la liquidación del contrato, previo recibo a satisfacción de las obras de los contratos de construcción; es decir que no se sabe cuándo se entregan las obras, ni cada uno de los entregables.

La cláusula novena respecto de la IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL estima; “Apropiación presupuestal del contrato era de \$2.955 millones, de los cuales 1477 para vigencia fiscal 2014, vigencia futura aprobada 2015 un valor de \$354 millones y para la vigencia futura 2016 \$1.123 millones”.

1. Que la cláusula tercera establece obligaciones del contratista hasta la entrega del contrato de obra 403 – 2014 y posterior liquidación del contrato de interventoría, situación que no se evidencio, ya que el contrato no contó con interventoría desde octubre de 2016, sin existir acto administrativo o documento que motive alguna eventualidad, en desarrollo a su objeto contractual.
2. Que a partir del 31 de octubre de 2016, no existe trazabilidad de quien cumple las funciones y obligaciones especializadas de interventoría, ya que estas requieren de recurso humano calificado, especializado y necesario para adelantar la ejecución contractual en cumplimiento a lo

determinado en los estudios, propuesta, pliegos definitivos y presupuestos establecidos en la selección objetiva del contratista.

3. Que los contratos 391, 392 y 393 de 2014 que realizan la interventoría a los contratos de obra 403 por \$44.923 millones, 402 por \$63.673 millones, 401 por \$53.828 millones de 2014, tienen un valor de \$2.955 millones cada uno; sin embargo, los contratos de obra presentan diferentes características en objeto, presupuesto, ubicación geográfica, condiciones de mercado, metraje, etc., a lo cual una vez revisados los estudios previos de cada una de las interventorías, no se observó que la entidad realizara un análisis técnico para soportar y determinar el presupuesto finalmente adjudicado a cada contrato de interventoría, contraviniendo lo preceptuado en el artículo 20 numeral 4, Decreto 1510 de 2013, respecto del valor estimado del contrato y la justificación del mismo, como lo preceptuado en planeación, estudios previos, en su análisis para establecer el presupuesto de cada contrato.
4. Que revisado el SECOP no se encuentra publicada la oferta del contratista interventor JASAN-3, como se establece en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, *“la oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del proceso”*.
5. Que el acto administrativo de adiciones del contrato 391 del 2014, no fundamenta el presupuesto del valor adicionado, en razón a las obligaciones iniciales, desatendiendo lo establecido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 numeral 7o. *“Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia”*.
6. Que la póliza única es expedida el 30 de diciembre de 2014 y la vigencia empieza el 29 de diciembre de 2014 es decir el cubrimiento del amparo es antes de la expedición; contraviniendo el artículo que todo contrato es escritural y la solemnidad se da cuando se suscribe, según el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, *“Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito”*.
7. Que la fecha del acto de aprobación de la póliza única suscrita el 19-09-2016, es posterior al amparo de responsabilidad civil extracontractual, cuyo amparo va desde el 01-08-2016 hasta 02-09-2016, es decir que aprueban el acta ya vencida la fecha de amparo; igual sucede con el acta de aprobación de fecha 25-10-2016 cuyo amparo va de 01-08-2016 hasta 30-09-2016, evidenciándose que la aprobación se realiza con posterioridad de la vigencia del amparo.

8. Que la cláusula décima novena, determina la responsabilidad del contratista en el evento de contratar con inhabilidades e incompatibilidades; sin estipular los parámetros de la responsabilidad.
9. Que respecto de la supervisión no existe acto administrativo o documento que fundamentara la eventualidad o terminación del contrato y como van adelantar el seguimiento de las obligaciones o cláusulas del contrato de interventoría.
10. Que se suspende la ejecución contractual, cuando el contrato no estaba vigente; ya que el otro si N° 1 había establecido una prórroga del contrato hasta el 30 de junio de 2016 y la suspensión se establece hasta el 01 de julio de 2016.
11. Que no existe documento que establezca y fundamente la suspensión de la interventoría, sin referenciar el contrato de obra y su normal ejecución, ya que este lo que busca es el seguimiento al objeto contractual del contrato de obra.
12. Que la matriz de riesgos no está firmada, que el valor del contrato registrado en la matriz no es el valor de la minuta del contrato, ni el apropiado; no existen documentos de análisis que demuestren como determinaron cada uno de los riesgos y quien los asume y que modelo corrieron para establecer el riesgo y el grado del mismo y su seguimiento, contraviniendo lo estimado en el artículo 15 análisis de riesgo y artículo 17 evaluación del riesgo del Decreto 1510 de 2013.
13. Que se realiza un proceso bajo la modalidad de concurso de méritos el 026 de 2014, para hacer la interventoría al contrato de obra N° 403-2014, dejando sin seguimiento desde octubre de 2016, inobservando lo establecido en los estudios del proceso en el que determinaban el seguimiento y acompañamiento a la ejecución de obra, obra que fue entregada provisionalmente el 04 de septiembre de 2018.
14. Que a pesar que la norma establece que los contratos de obra, tienen que tener Interventoría, la auditoría N° 391-2014, informa que desde octubre de 2016 no hay interventoría, contraviniendo la entidad lo estimado en el artículo 32 numeral 1 de la Ley 80 de 1993.
15. Que en los contratos de interventoría 391, 392, 393 de 2014 no existe documento motivado que determine a que factores objetivos, obedeció la terminación de los contratos de interventoría, ni se estableció quien asumía las obligaciones de interventoría desde el mes de noviembre de 2016 a septiembre de 2018, que fue la entrega provisional del contrato de

obra 403-2014; inobservando el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 numeral 70. *“Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia”.*

16. Que se apropian \$1.477 millones al 2014, sin dar cumplimiento a la cláusula novena respecto de la imputación presupuestal, ya que el acta de inicio suscrita el 18 de enero de 2015 daba el comienzo formal de ejecución contractual de interventoría y a diciembre de 2014 tampoco existía ejecución del contrato de obra.

Que en la cláusula octava respecto de forma de pago, es atado a entregables una vez se inicie el objeto contractual, dichos entregables correspondían a plan de calidad metodología PMI, hojas de vida, hitos, sin embargo se apropia presupuesto de \$1.477 millones en la vigencia 2014.

17. Que en los contratos 392 y 393 de 2014, se presenta contradicción en las cláusulas del contrato e intención de las partes, para determinar el valor y apropiación presupuestal en las vigencias; ya que la intención de las partes establecía valor del contrato por \$2.955 millones, de los cuales \$1.477 para vigencia fiscal 2014, vigencia futura aprobada 2015 por \$354 millones y para la vigencia futura 2016 \$1.123 millones y la cláusula séptima VALOR DEL CONTRATO lo establece en dos vigencias 2014 y 2015, la cláusula octava FORMA DE PAGO determina a unos entregables, por último la cláusula novena determina respecto de la IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL, tres vigencias.
18. Que en los contratos 392, 393 del 2014 la cláusula novena determina la IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL hasta el 2016, sin existir correspondencia a lo estimado en el plazo de ejecución que va hasta el 2015.
19. Que en la cláusula décima novena, no determina cual es la responsabilidad o porque responde al contratar con inhabilidades e incompatibilidades el contratista, respecto de los contratos de interventoría 392, 393 del 2014.

Desatendiendo la intención de las partes contractuales, las cláusulas: primera objeto contractual, segunda alcance del objeto, tercera obligaciones del contratista, quinta obligaciones del USPEC, sexta plazo de ejecución, séptima valor del contrato, octava forma de pago, novena imputación presupuestal, decima novena responsabilidad por contratar con inhabilidades e incompatibilidades, vigésima octava documentos que forman parte del contrato; artículos 15, 17, 19 y 20 Decreto 1510 de 2013,

de los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, numerales 2. El objeto a contratar, 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo, 6. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo, artículo 17. Evaluación del Riesgo, artículo 22. Pliegos de condiciones 4. Las condiciones de costo, 7. El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos 8. Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del Riesgo entre las partes contratantes., artículo 209 principios de la función pública.

Situación que obedece a la falta de gestión y debida administración de los recursos y bienes a cargo de la entidad, en el seguimiento a la planeación, estructuración del proceso contractual, como a la estimación del presupuesto de los contratos y su justificación determinada en los estudios previos; poniendo en riesgo el seguimiento y cumplimiento al objeto contratado y a la estructura, estudio y condiciones que motivaron la apertura y asignación del contrato de interventoría.

La presente observación tiene presunta connotación disciplinaria, teniendo en cuenta la inobservancia de los preceptos legales y constitucionales antes descritos.

RESPUESTA ENTIDAD

Del Numeral 1. Se informa que el Contrato de Interventoría N° 391 de 2014 finalizó el 31 de octubre del 2016, cubriendo dicha vigencia.

*Respecto a los **Numerales 2, 3, 10, 14, 15 y 16:***

Resulta pertinente destacar que el Decreto Ley 4150 de 2011 prevé de manera específica en el numeral 5° artículo 19° al reglamentar las funciones de la USPEC, la de “realizar directamente o contratar con terceros, las funciones de supervisión, interventorías, auditorías y en general el seguimiento a la ejecución de los contratos de concesión y de las alianzas público privadas, o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba”.

En tal sentido, es necesario señalar que para la Alta Dirección desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, no es extraño ni ajeno a las funciones de la entidad el que ésta, previos los análisis jurídicos, técnicos y financieros en cada caso particular, pueda determinar que respecto de un determinado contrato es viable ejercer la supervisión del mismo a través de sus áreas misionales.

Por lo anterior, obedeciendo a la necesidad de contribuir con la eficacia y eficiencia de la gestión para mejorar la vigilancia y control frente a la ejecución de los contratos materia de observancia, de conformidad con el numeral 8° del artículo 5°, y los numeral 4° y 5° del artículo 19° del Decreto 4150 de 2011, la supervisión de los mismos ha venido siendo ejercida por la Subdirección de Seguimiento a la Infraestructura de la USPEC.

Del caso en comento, resulta pertinente señalar que el numeral 4° y 5° del artículo 19° del mismo decreto dispone:

“Artículo 19. SUBDIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO A LA INFRAESTRUCTURA. Son funciones de la Subdirección de Seguimiento a la Infraestructura, las siguientes:

(...)

4. Hacer seguimiento a la ejecución de las obras de construcción, equipamiento y mantenimiento.

5. Realizar la supervisión y emitir conceptos técnicos en relación con la ejecución y desarrollo de los contratos y convenios de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

(...)”

No obstante, la Dirección de Infraestructura y la Subdirección de Seguimiento a la Infraestructura han apoyado constantemente la supervisión técnica de cada uno de los contratos señalados en la observación de la referencia, en los profesionales expertos para tal fin, que se encuentran adscritos a dicha dirección.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Entidad no contesta lo observado; respecto de la coordinación en su estructura y de las cláusulas séptima, octava y novena” y estas a su vez con relación a la intención de las partes, en lo que refiere al valor apropiado y las vigencias establecidas en cumplimiento al objeto contractual.

La entidad mencionada la potestad y legitimación normativa del Decreto de creación del USPEC, respecto de las funciones de la Subdirección de Seguimiento a la Infraestructura, según artículo 19 numeral 4 y 5, en el que estamos de acuerdo con el seguimiento obras de construcción, equipamiento y mantenimiento y en el de realizar la supervisión y emitir conceptos técnicos en relación con la ejecución y desarrollo de los contratos y convenios de infraestructura penitenciaria y carcelaria. Sin embargo lo que se observa y cuestiona es el objeto y parámetros normativos de la Interventoría, no de la supervisión que es lo expuesto por la Entidad.

De otra parte la Ley 153 de 1987 establece la validez y aplicación de las leyes, ponderando la especialidad de la norma en su artículo 3, que para el caso es el Estatuto de la contratación pública junto a sus decretos reglamentarios.

Otro referente de rango de legal es el artículo 32 del Estatuto de la contratación, en donde determina que todo contrato de obra, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista.

Para dar continuidad al análisis, la Entidad no tiene referencia a la creación y motivación, razones del acto administrativo que determinó dejar sin interventoría al contrato de obra 403 de 2014; como al tema del seguimiento al objeto de la interventoría en infraestructura, laboratorios, herramientas,

especialidad técnica y disponibilidad de recurso humano en obra. Análisis que guarda correspondencia a los contratos de interventoría 391, 392 y 393.

Respecto al punto 4, no se demostraron las razones que determinaron el mismo presupuesto para los tres contratos de interventorías 391, 392, 393, a pesar que existían tres contratos de obra con diferentes modelos de presupuesto, cantidades de obra, características diferentes como ubicación geográfica, condiciones de mercado y de metraje.

De otra parte los estudios previos, principio de planeación, establece el deber de análisis para establecer el presupuesto de cada contrato, de acuerdo con las condiciones y objetos de cada proceso contractual; sin embargo no se entiende que teniendo tres contratos de obra con condiciones y características diferentes, dieran modelos de presupuestos iguales en los contratos de interventoría.

Frente al punto 5, no se está cuestionando si es de competencia de gestión contractual, el encargado de realizar la publicación en el Secop; si no que la oferta del contratista interventor JASAN-3, no se encuentra publicado.

En cuanto al análisis de los puntos 6, 7, 8 y 9, la Entidad no desvirtúa el análisis de la auditoría, sin embargo hace referencia a que la oficina de gestión contractual tenía dicha competencia.

Respecto del punto 7, es reconocido por la entidad bajo una consideración que no se ajusta a la estructura del contrato, en razón a que el perfeccionamiento del contrato se da con la solemnidad escritural y es a partir de este acto que produce efectos, según el artículo 39 de la Ley 80 de 1993.

Respecto al punto 8, no se ajusta a la respuesta dada por la Entidad, ya que lo observado es al contenido en el documento de aprobación de pólizas, evidenciándose que la aprobación se realiza con posterioridad de la vigencia del amparo.

Respecto de los puntos 3, 10, 13, 14, 15, 16, la Entidad no desvirtúa el análisis de lo observado, sin embargo expresa que verbalmente la Directora de Infraestructura dio las órdenes. Sin tener en cuenta que las decisiones en los procesos contractuales no se dan verbalmente, según lo reglado en el artículo 39 del estatuto de la contratación donde menciona la escritularidad en los contratos estatales.

Frente al punto 11, la Entidad menciona que el otro si N° 2 determina el plazo de ejecución hasta el 7 de julio y que la suspensión va del 28 de junio al 01 de

julio, lo que es parcialmente cierto respecto del otro si N° 2 que va hasta el 07 de julio.

Sin embargo el otro si N° 1 suscrito el 30 de diciembre de 2015, determinaba que la prórroga de la ejecución contractual va hasta el 30 de junio de 2016 es decir que estaba vigente hasta el 30 de junio, y la suspensión del contrato es suscrita el 28 de junio de 2016, desde el 28 de junio al 01 de julio de 2016 y el otro si mencionado por la entidad es suscrito el 07 de julio de 2016. Encontramos entonces que la vigencia del contrato estaba dada por el otro si N° 1 hasta el 30 de junio de 2016 y se suspende el contrato hasta el 1 de julio, cuando no estaba vigente el contrato.

Respecto del punto 12, lo que la Entidad menciona no corresponde a lo observado.

Respecto del punto 13, lo que se observa son las constancias y documentos de análisis y de los informes de seguimiento a los riesgos allí establecidos, respecto de la falta de firma y del valor del contrato allí mencionado, no manifiestan nada al respecto.

Igualmente sobre los puntos 18, 19 la entidad no se manifiesta en la respuesta.

Respecto del punto 20, no desvirtúan lo observado, ya que la cláusula no define a que obedece la responsabilidad del contratista, al contratar con inhabilidades e incompatibilidades.

Por consiguiente la observación se confirma como hallazgo con la posible connotación disciplinaria con la que fue comunicada.

Hallazgo No 22. Cumplimiento de Objetos Contractuales (D)

Evaluado el proceso contractual 391 de 2014, cuyo objeto contractual es la *“Interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el complejo carcelario y penitenciario de Ibagué Picalaña Coiba”*

Se evidenció que el contrato de interventoría se ejecutó hasta octubre de 2016, fecha establecida como término para su ejecución; sin observar el cumplimiento de unas obligaciones contractuales, obligaciones que tienen efecto hasta la entrega de obra establecida en el contrato 403 de 2014, cuya entrega provisional se realizó el 04 de septiembre de 2018, cláusulas e intención de las partes, referidas a continuación:

- La “INTENCIÓN DE LAS PARTES, en su parte considerativa establece que el valor y apropiación presupuestal del contrato es para realizar el seguimiento al objeto contractual del contrato de obra 403 – 2014.
- Cláusula primera, **OBJETO** donde determina que el objeto contractual obedece a la interventoría técnica, financiera y administrativa para la construcción y obras conexas en el complejo carcelario de Ibagué Picalaña “Coiba”.
- *Cláusula segunda, **ALCANCE DEL OBJETO**, determina que en desarrollo del objeto contratado requiere realizar la interventoría respecto de las obras adelantadas en el complejo carcelario de IBAGUE PICALAÑA, es decir que a la terminación de obra.*
- Cláusula tercera OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA establece un acompañamiento hasta la entrega del contrato de obra.
- Cláusula quinta OBLIGACIONES DEL USPEC pagar el valor pactado de acuerdo a los servicios contratados...
- Cláusula octava FORMA DE PAGO, el valor del contrato será pagado por el USPEC, un 10% a la aprobación de hojas de vida de acuerdo al organigrama de la interventoría, un 20% a la entrega de hitos, plan de calidad, metodología PMI, aprobación hojas de vida del contratista, un tercer pago del 60% se pagará proporcional al avance físico de obras, en porcentajes iguales al porcentaje de obra facturado por el contratista, un 10% a la liquidación del contrato, previo recibo a satisfacción de las obras de los contratos de construcción.
- La cláusula novena determina respecto de la IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL estima apropiación presupuestal de \$2.955 millones, de los cuales \$1.477 para vigencia fiscal 2014, vigencia futura aprobada 2015 un valor de \$354 millones y para la vigencia futura 2016 un valor de \$1.123 millones, es decir que la apropiación contemplaba vigencia de 2016 inicialmente y/o entrega de obra.
- Cláusula vigésima LIQUIDACIÓN, determina que dentro de los 4 meses siguientes al vencimiento del plazo contractual; es decir que aún no se ha liquidado en razón a que la obra fue entregada provisionalmente el 04 de septiembre de 2018.

Encontrando que el objeto para el cual fue contratado no ha cumplido su finalidad, ya que existe trazabilidad de ejecución hasta octubre de 2016.

Que la matriz de riesgos establecía, dentro de los riesgos financieros que el “mayor tiempo de ejecución por causas no imputables al contratista que no estén concedidas en las prórrogas y las adiciones” es un riesgo que está asignado al contratista.

En igual sentido encontramos en los estudios previos a folio 71 “ALCANCE” determinan que la interventoría va hasta lo determinado en el contrato de obra, sin limitaciones.

A folio 85 acápites de RECIBO DE OBRAS, determina como productos, Acta de liquidación del contrato de obras y del contrato de interventoría.

Situación que obedece a la falta de gestión y seguimiento a lo establecido en las cláusulas del contrato referidas y en el seguimiento a la planeación y debida administración de los recursos y bienes a cargo y da lugar al incumplimiento de lo estimado en la intención de las partes, cláusulas contractuales primera, segunda, tercera, quinta, sexta, octava, novena y vigésima del contrato, estudios previos, matriz de riesgos, en concordancia con lo establecido en la Ley 80 de 1993 artículo 4 numeral 1, art 5 numeral 1, art 13, y 26 numeral 1 y 40 del Estatuto Contractual, artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, Código civil artículos 1496, 1498, 1602 y 1603 del Código Civil Colombiano, concordante al artículo 209 de la C.N.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Conforme a lo expuesto por la Dirección de Infraestructura se indica que con fecha del 4 de abril del 2017 radicó ante la Oficina de Gestión Contractual, documentación para que se adelante un proceso sancionatorio, por hechos de incumplimiento por parte del Contrato de Interventoría número 391 de 2014.

Determina la Entidad que el contrato está pendiente por liquidar, tanto el contrato de obra N° 403 de 2014 como el contrato de interventoría N°391 – 2014.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Respecto a lo expresado por la Entidad, consienten la situación fáctica observada, como también mencionan en la respuesta a la observación nominada “Estructuración procesos contractuales” que el avance a 28 de diciembre de 2017 era del 81%, e indican el inicio de un proceso administrativo por incumplimiento contractual.

Por consiguiente la observación se valida en las mismas condiciones como hallazgo de auditoría.

2.4.2.2. **Alimentación a PPL**

La población privada de la libertad- PPL recluida en 156 espacios diferentes de privación de la libertad, entre los que se encuentran establecimientos de reclusión administrados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, Estaciones de Policía y Reclusiones Militares asciende a 118.985 personas, entre hombres, mujeres y personas con otras identidades de género, los cuales requieren 43.429.525 raciones al año, con un valor promedio de \$11.069,61 diarios, dependiendo la zona del país donde se encuentren los internos.

Las raciones actualmente contratadas requieren en promedio un presupuesto mensual de \$39.513.526.376 y constan de desayuno, almuerzo, cena y un refrigerio nocturno que es proveído por empresas particulares contratadas en la actualidad mediante la Bolsa Mercantil de Colombia – BMC, quien se encarga del proceso de selección de dichos oferentes, los cuales preparan los alimentos en las cocinas con que cuentan los establecimientos de reclusión, para ser trasladados posteriormente a cada patio o lugar de reclusión según las condiciones contractuales pactadas al inicio de la operación mercantil.

En cuanto a los recursos de alimentación se ejecutaron desde la vigencia 2013 mediante contratos de prestación de servicios de alimentación realizados directamente por la USPEC y a partir de 1 de mayo de 2017 se realizaron a través de la bolsa mercantil de Colombia.

Los valores ejecutados durante las vigencias del 2012 al 2017 por este concepto son:

Tabla No. 18.
Ejecución Presupuestal Alimentos
Vigencias del 2012 al 2017

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
ALIMENTACION PARA INTERNOS	38.088.915.941	274.297.193.740	310.247.564.137	328.427.412.509	362.352.143.557	377.585.897.574	1.690.999.127.459

Hallazgo No 23. Alimentación Internos Anexo Psiquiátrico La Modelo (F) (D)

Revisada la contratación para la adquisición de alimentación para la Población Privada de la Libertad - PPL a cargo del INPEC recluida en el Complejo Penitenciario de Mediana Seguridad de Bogotá La Modelo - CPMSC, se observa que el acuerdo incluye la conformación de la ración diaria en: 1 desayuno, 1 almuerzo y 1 cena; respecto de lo cual se estableció lo siguiente:

A partir del 20 de abril de 2017 se inició la contratación del mencionado suministro ingresando al mercado de compras públicas para la adquisición de bienes utilizando los servicios de la Bolsa Mercantil de Colombia – BMC,

conforme a lo ordenado en el Decreto 1082 de 2015. En cumplimiento de tal mandato legal, mediante Resolución 000111 del 01 de Marzo de 2017, por la cual se ordena la apertura de un proceso de selección abreviada a través de bolsa de productos No. 001 de 2017 la USPEC y la BOLSA MERCANTIL establecieron intención para la adquisición de raciones de comida para la PPL”.

En desarrollo de dicho acuerdo, se celebró la operación mercantil 20404189, se contrató el suministro de alimentación para el periodo del 20 de abril de 2017 al 25 de julio de 2018, estableciendo las siguientes condiciones generales:

Tabla No. 19.
Presupuesto y Valor de Raciones La Modelo y PS La Modelo 2017

Grupo 13	Población Diaria	Presupuesto	Valor de la Ración diaria
Bogotá - La Modelo	5.014	\$ 18.195.188.063	\$7.819,6
Anexo PS la Modelo	30	\$ 147.256.706	\$10.577,08

Fuente: Información suministrada por la USPEC 2018.

Ahora bien, revisados los soportes de la referida operación mercantil, específicamente la Ficha Técnica de Negociación – FTN, en el Documento de Condiciones Especiales no se evidencia distinción alguna en consideración de la ubicación geográfica de cada uno de los Establecimientos de Reclusión a nivel nacional; así mismo, se observó que para la adquisición de alimentación para la PPL del Establecimiento Carcelario de Bogotá La Modelo y su anexo psiquiátrico, la USPEC contó con estudios de mercado, Ficha Técnica de Negociación, Documento de Condiciones Especiales, minutas patrón, manual de dietas terapéuticas así como con lo expresado en los contratos 375 de 2014 y 341 de 2015, junto con sus adiciones.

Por este último aspecto, se revisó el contenido de los contratos 375 de 2014 y 341 de 2015 suscrito para el mencionado objeto contractual por las vigencias 2015, 2016 y del 1 de enero al 19 de abril de 2017.

Solicitados y analizados los soportes que hicieron parte de las diferentes negociaciones, no fue posible establecer por parte de esta auditoría las razones técnicas o económicas que mediaron para fijar (por parte de la USPEC) un mayor valor a pagar estimado en un 31% en promedio, para la ración alimentaria de la PPL reclusa en el anexo psiquiátrico del CPMS Bogotá La Modelo, respecto del precio de la misma ración que se ha venido suministrando a la PPL custodiada en los demás patios del CPMS Bogotá La Modelo, desde el 1 de enero de 2015 hasta el 25 de julio de 2018, máxime cuando se observa que la negociación durante este periodo se hizo mediante la modalidad de puja por precio.

La alimentación diaria se rige por lo contenido en los documentos contractuales y precontractuales, tales como el manual de dietas terapéuticas establecido por la USPEC, considerados como parámetros a partir de los cuales se elabora y entrega el menú diario a la PPL, siendo preparados los alimentos en el mismo espacio físico para las dos poblaciones de internos. Así mismo, la ficha técnica de producto establece las condiciones técnicas del producto a contratar, sirviendo como referencia para la negociación de la vigencia 2017, en la cual se expresa que *“Estas dietas no deben generar mayor costo en el valor de la ración”*

Las anteriores conclusiones motivaron una inspección física en el establecimiento de reclusión CPMS Bogotá La Modelo, la cual se efectuó el día 8 de octubre de 2018, donde se comprobó como resultado de la inspección y la entrevista al personal que participa en el proceso de elaboración y entrega de las raciones, que la alimentación para el PPL del anexo Psiquiátrico del CPMS Bogotá La Modelo se deriva de un mismo y único menú diario correspondiente para cada día a la PPL del mismo CPMS, siendo por ende, el mismo producto el que se entrega a los dos tipos de población, sin ningún elemento que justifique la diferencia de valor fijada y pagada por la USPEC al proveedor de alimentos.

Los valores que corresponden a los diferentes tipos de raciones en las dos contrataciones examinadas son:

Tabla No. 20.
Comparativo Costo de las Raciones Anexo Psiquiátrico La Modelo

CONTRATO / OPERACIÓN	Fecha Inicial	Fecha Final	ESTABLECIMIENTO	VALOR DE RACION	DIFERENCIA DE PRECIOS
375-2014	29/12/2014	31/12/2014	ANEXOS PS LA MODELO	8.799,00	\$ 2.099,00
			BOGOTA LA MODELO	6.700,00	
375-2014	01/01/2015	27/12/2015	ANEXOS PS LA MODELO	9.121,04	\$ 2.175,82
			BOGOTA LA MODELO	6.945,22	
341-2015	28/12/2015	31/12/2015	ANEXOS PS LA MODELO	9.029,00	\$ 2.122,00
			BOGOTA LA MODELO	6.907,00	
341-2015	01/01/2016	31/12/2016	ANEXOS PS LA MODELO	9.640,26	\$ 2.265,66
			BOGOTA LA MODELO	7.374,60	
341-2015	01/01/2017	19/04/2017	ANEXOS PS LA MODELO	10.194,57	\$ 2.395,93
			BOGOTA LA MODELO	7.798,64	
20404189	20/04/2017	25/07/2018	ANEXOS PS LA MODELO	10577,08	\$ 2.757,48
			BOGOTA LA MODELO	7819,6	

Fuente: Información suministrada por la USPEC.

En virtud de lo anterior, se evidencia que durante las vigencias estudiadas 2015, 2016 y 2017 la USPEC realizó el pago de un mayor valor por la ración

contratada para la PPL del Anexo Psiquiátrico, en razón a que las raciones que se suministran a esta población son exactamente las mismas que se suministran al PPL del CPMS Bogotá La Modelo, es decir no hay ninguna razón que motive el mayor valor pagado por la ración suministrada al PPL en el anexo psiquiátrico.

Tabla No. 21.
Número de Raciones Suministradas y Mayores Valores Pagados

CONTRATO / OPERACIÓN	Fecha Inicial	Fecha Final	MAYOR VALOR DE RACION (PS Modelo)	NUMERO DE RACIONES	MAYORES VALORES PAGADOS
375-2014	29/12/2014	31/12/2014	\$ 2.099,00	0	
375-2014	01/01/2015	27/12/2015	\$ 2.175,82	10740	\$ 23.368.307
341-2015	28/12/2015	31/12/2015	\$ 2.122,00	140	\$ 297.080
341-2015	01/01/2016	31/12/2016	\$ 2.265,66	13206	\$ 29.920.306
341-2015	01/01/2017	19/04/2017	\$ 2.395,93	3936	\$ 9.430.380
20404189	20/04/2017	25/07/2018	\$ 2.757,48	15333	\$ 42.280.441
			TOTALES	43355	\$ 105.296.514

Fuente: Información suministrada por la USPEC 2018.

Estos hechos se presentan por debilidades en la planeación contractual, en la ordenación del gasto, en el proceso de supervisión e interventoría para la adquisición de los alimentos para la PPL que ocasionan contravención de lo establecido en los propios documentos de negociación y generan un presunto detrimento patrimonial de \$105.296.514, razón por la cual se considera que tales hechos tienen presunta connotación disciplinaria y fiscal.

RESPUESTA ENTIDAD

Para la determinación del valor de la ración, era necesario establecer los parámetros que afectan la elaboración de los servicios de alimentación determinando los costos directos e indirectos asociados al precio final. Para llevar a cabo un estudio de costos ajustado a las necesidades requeridas para alimentación penitenciaria, se celebró el Contrato interadministrativo No. 110 de 2015, celebrado entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y la Universidad Nacional de Colombia, cuyo objeto fue la “actualización y ajuste del estudio de costos que determinó el valor del servicio de alimentación por el sistema de ración de la población privada de la libertad (PPL) a cargo del INPEC, realizado por la Universidad Nacional de Colombia, conforme al convenio interadministrativo No. 007 de 2012.”, con cargo al cual se realizó un análisis del sector de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, elaborado en octubre de 2015, y un análisis de costos para los ERON.

Este estudio fue la base para establecer el valor de las raciones ofertadas en la LP-50-2015 cuyo objeto fue “Suministrar el servicio de alimentación, por el sistema de ración, para la atención de los internos que se encuentran a cargo del instituto nacional penitenciario y carcelario – Inpec, en los establecimientos de reclusión del orden nacional, en los centros de reclusión militar y/o en las estaciones de policía”.

Al revisar el estudio realizado por la Universidad Nacional, se encuentra que contiene el “Anexo 1. Estudio de costos discriminado”, donde se estableció el costo por rancho, discriminando el valor de la ración independiente para el ERON Bogotá La Modelo y el Anexo PS La Modelo, estableciendo como variable independiente el número de PPL el cual cada rancho debe satisfacer el servicio de alimentación, donde podemos encontrar para el Anexo PS, los costos asociados distribuidos en una cantidad menor de PPL (146) lo que aumenta el valor de la ración, al ser inversamente proporcionales el valor de la ración con la cantidad de PPL. Dentro de los parámetros a tener en cuenta en el cálculo del valor de la ración se encuentran los siguientes:

- Costo unitario del valor de alimentación, costeadado a los 18 días del ciclo de menú.
- Costos de transporte de materia prima.
- Costo de personal (determinando para el Anexo PS La modelo 1 administrador tipo 1, 1 auxiliar administrativo, 3 auxiliares internos – PPL y 1 nutricionista de tiempo parcial).
- Dotación del personal anteriormente mencionado.
- Equipos de cocina
- Menaje de producción
- Menaje de aseo
- Análisis de Laboratorio (microbiológicos y fisicoquímicos).
- Gas y Mantenimiento
- Exámenes médicos del personal
- Carnet de manipulación de alimentos para el personal.
- Fumigación (control de plagas)
- Pólizas
- AIU (13%)
- Impuestos.

No.	REGIONAL	DEPARTAMENTO	ESTABLECIMIENTO	CIUDAD	RANCHO	Distancia a Km	NUMERO DE INTERNOS (HOMBRES)	NUMERO DE INTERNOS (MUJERES)	TOTAL DE INTERNOS	TOTAL COSTO	Costo por Ración
14	REGIONAL CENTRAL	BOGOTÁ D.C.	COMPLEJO METROPOLITANO COMEB BOGOTÁ	BOGOTÁ		-	7.546	2	7.548	\$22.995.390.105	\$8.347
14	REGIONAL CENTRAL	BOGOTÁ D.C.	COMPLEJO METROPOLITANO COMEB BOGOTÁ	ERON		-	2.895	1	2.896	\$8.216.135.935	\$7.773
14	REGIONAL CENTRAL	BOGOTÁ D.C.	COMPLEJO METROPOLITANO COMEB BOGOTÁ	PENAL		-	3.988	1	3.989	\$11.133.000.883	\$7.646
14	REGIONAL CENTRAL	BOGOTÁ D.C.	COMPLEJO METROPOLITANO COMEB BOGOTÁ	ERE 1 y 2		-	517	0	517	\$1.568.139.214	\$8.310
14	REGIONAL CENTRAL	BOGOTÁ D.C.	COMPLEJO METROPOLITANO COMEB BOGOTÁ	PAS		-	146	0	146	\$535.731.316	\$10.053

La diferencia entre los precios establecidos por la Universidad Nacional para los diferentes puntos del COMEB, cuentan con un 31,48%.

Por lo tanto, el citado estudio fue utilizado como base para la determinación del valor de ración para las negociaciones posteriores, teniendo en cuenta el capítulo XII. PROYECCIONES DE PRECIOS SIGUIENTES VIGENCIAS, el cual cita:

“El modelo de costos permite proyecta las cifras para las diferentes vigencias (2016, 2017, 2018, 2019 Y 2020). Dicha proyección se puede realizar a través de los siguientes métodos: i) Proyección con base en la Meta Inflacionaria (Definida por el Ministerio de Hacienda y el DNP), ii) Proyección teniendo en cuenta el promedio de los últimos años y, iii) Proyección con base en la media geométrica de los últimos años. Los estimativos de proyección de costos para la vigencia 2016 se realizaron con base en la Meta Inflacionaria correspondiente al 3%”.

Lo antes expuesto explica la diferencia del precio para las diferentes negociaciones adelantadas por la USPEC.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Entidad en su respuesta no desvirtúa la observación, por el contrario al revisar las razones invocadas por la Entidad auditada se concluye que los funcionarios encargados del proceso de contratación tomaron como referencia el estudio elaborado por la Universidad Nacional, utilizando como criterio para incrementar el valor de la ración a suministrar el que la PPL del anexo psiquiátrico es una proporción pequeña comparada con la restante PPL de los demás pabellones de la Cárcel Modelo, dicha ración, según la respuesta, debió incrementarse en un 31.48 %, como lo indica la Entidad “estableciendo como variable independiente el número de PPL el cual cada rancho debe satisfacer el servicio de alimentación, donde podemos encontrar para el Anexo PS, los costos asociados distribuidos en una cantidad menor de PPL (146) lo que aumenta el valor de la ración, al ser inversamente proporcionales el valor de la ración con la cantidad de PPL”.

Lo descrito en la respuesta por parte de la USPEC, tiene validez para aquellos lugares de reclusión donde se albergan cantidades mínimas de internos y no hay la infraestructura para procesar y preparar los alimentos del PPL en el mismo penal, razón por la cual deben recorrer grandes distancias durante varias veces al día (desayuno, almuerzo y cena) para entregar alimentos lo que puede incrementar de manera normal el precio de la ración.

Contrario a lo anterior, en el presente caso a partir de la visita llevada a cabo el pasado 8 de octubre de 2018 por parte de la CGR conforme se observa en el acta y anexos de la misma entregados por la Entidad, se comprobó que el argumento expuesto por la Entidad no es aplicable al presente caso del Pabellón o Anexo Psiquiátrico del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Bogotá “La Modelo” pues: 1.) la población privada de la libertad que allí se ubica no supera los 50 internos diarios; 2.) se encuentra recluida en las mismas instalaciones que la demás población del EPC La Modelo, es decir, dentro del perímetro del mismo establecimiento, razón por la cual, viene recibiendo los mismos alimentos que la demás población; 3.) alimentos que son procesados y elaborados en la única cocina que existe en el aludido establecimiento carcelario y 4.) la cocina es operada por el mismo contratista para preparar y suministrar la alimentación a toda la PPL del establecimiento (esto es la población de los sectores generales así como la PPL del Anexo Psiquiátrico) tal como se observó y demostró durante la visita del equipo auditor llevada a cabo el pasado 8 de octubre de 2018, de suerte que los argumentos expuestos por la Entidad auditada no resultan suficientes para desvirtuar la observación de la presente auditoría.

Con los argumentos expuestos no se desvirtúa la observación, por el contrario la misma se ratifica como hallazgo con presunta connotación fiscal y obra en

el informe de auditoría también con la posible connotación disciplinaria inicialmente prevista por cuanto las posibles infracciones al ordenamiento jurídico que originalmente se trasladaron no fueron desvirtuadas por la Entidad.

Hallazgo No 24. Supervisión Operación Mercantil 28404342 (D)

El Manual de Funciones de USPEC adoptado mediante Resolución 097 del 23 de febrero de 2017, establece en el artículo primero numeral 3.2.3 *PROFESIONAL UNIVERSITARIO*, en concordancia con el artículo 27 del Decreto 4150 de 2011, las funciones de los profesionales de la Subdirección de Atención a los Establecimientos de Reclusión, en donde se incluye entre otras la siguiente:

1. Realizar el seguimiento del suministro de alimentación conforme a los estándares de calidad.

Como parte de los procedimientos de verificación de la calidad de la alimentación suministrada a la PPL, se evidenció que con base en reportes del Comité de Seguimiento a la alimentación COSAL en el mes de septiembre de 2017 en la Reclusión de Mujeres BOGOTÁ, la USPEC requiere al proveedor de alimentos PROALIMENTOS LIBER S.A.S mediante oficio E-2017-023981 de fecha 22 de diciembre de 2017, donde se registran como incumplimientos las situaciones que se transcriben a continuación:

“Reclusión de Mujeres BOGOTÁ

1. *Incumplimiento en el gramaje de los alimentos servidos*
2. *Incumplimiento en los horarios de suministro establecidos en el ERON*
3. *Los alimentos no son de buena calidad, presentación, color, sabor, textura, cocción.*
4. *Incumplimiento en la entrega de la bebida adicional y se repite tres veces consecutivas durante el ciclo de menús.*
5. *Incumplimiento en la entrega de valor nutricional agregado: Fruta o postre*
6. *Incumplimiento en el suministro de al menos tres tipos de fruta del desayuno y se repite 3 veces consecutivas durante el ciclo de menú*
7. *No se dispone de carros transportadores en buen estado y limpios.*
8. *No se encuentran en adecuadas condiciones de mantenimiento las instalaciones*
9. *No se encuentran limpias las instalaciones*
10. *Los equipos y menaje no se encuentran en buen estado y funcionando*
11. *No se dispone de mecanismos de iluminación y ventilación, de acuerdo a las necesidades del servicio de alimentación.*
12. *No se encuentra al día el pago de actividades productivas*

13. *No se dispone del personal administrativo y operativo establecido en la ficha técnica*
14. *No se reporta supervisión permanente por parte del personal operador desde el inicio hasta el final de las actividades.*
15. *Se reporta que la Secretaría de Salud encontró productos no conformes”*

Así mismo, en el oficio E-2018-008735 de fecha 5 de junio de 2018, dirigido a PROALIMENTOS LIBER S.A.S para requerirlos por presuntas irregularidades en la prestación del servicio de alimentación en la Reclusión de Mujeres de Bogotá, durante los meses de marzo y abril de 2018, se observa

“MARZO:

Posible hallazgo: El comitente vendedor no cumple los gramajes establecidos en la minuta patrón, fue así como se evidenció incumplimiento en las ensaladas con gramajes de 38,5 y 31,3 g y durante la primera semana del mes, los alimentos no cumplieron los criterios de calidad exigidos en el manual de manipulación de alimentos tales como presentación, sabor, textura, etc.

Posible hallazgo: El comitente vendedor no realiza la entrega de refrigerios de remisión, de acuerdo a las especificaciones técnicas, dado que el pan pesa 52g y el gramaje establecido es de 120g

Posible hallazgo: El servicio de alimentación requiere intervenciones de menor cuantía

Posible hallazgo: El contratista no cuenta con el personal administrativo y operativo establecido en la ficha técnica de negociación, hace falta un auxiliar de procesos.”

De otra parte, revisados los informes presentados por funcionario del nivel profesional de la Subdirección de Atención a Establecimientos, que tiene a su cargo el diligenciamiento del “Formato de verificación al servicio de alimentación” en dichos Establecimientos Penitenciarios y el reporte a la dependencia respectiva de las novedades en el servicio de alimentación, se evidenció que los formatos antes mencionados, enviados por el profesional de la USPEC, encargado de la función establecida en el Manual de Funciones enunciada, , se observa que dichos informes en el espacio denominado “OBSERVACIONES” no registran novedades, incumplimientos o deficiencias en la prestación del servicio de alimentación, como lo muestra el siguiente resumen:

Tabla No. 22.
Relación de informes y novedades Formato de verificación al servicio de alimentación RM Bogotá

Fecha	Contratista	Novedad Reportada
05/09/2017	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
08/09/2017	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
12/09/2017	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
13/09/2017	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
19/09/2017	Proalimentos Líber S.A.S	Se presentó visita de la Secretaría de Salud, la cual encontró unos hallazgos como puertas oxidadas, pared con humedad y falta de arreglo del enchape donde se sirve la alimentación
22/09/2017	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
26/09/2017	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
27/09/2017	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
05/03/2018	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
06/03/2018	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
07/03/2018	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna
16/03/2018	Proalimentos Líber S.A.S	Ninguna

Las observaciones consignadas en las actas COSAL, denotan falencias reiterativas en la prestación del servicio de alimentación en la RM Bogotá, las cuales no se observan en los informes del profesional de la USPEC. Los hechos reflejan deficiencias en la función de seguimiento y control a cargo de la Subdirección de Atención a Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios, específicamente la señalada en el artículo 27 mencionado, que afectan las condiciones de atención a la PPL; adicionalmente en este caso particular, en la función a cargo de profesional encargado del diligenciamiento del “Formato de verificación al servicio de alimentación” en el establecimiento y periodo referidos.

Observándose posibles incumplimiento en lo relacionado a los deberes de atención, seguimiento y control relativos al suministro de bienes y servicios contratados por la USPEC, máxime cuando no se contó durante 2017 con interventoría especializada, y los informes elaborados por el representante de la Entidad, no son concordantes con lo observado en las actas COSAL y no reflejen la verdadera realidad de la prestación del servicio de alimentación.

Esta observación tiene posible connotación disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

*Respecto a la tabla de Relación de Informes y Novedades de verificación al servicio de alimentación RM Bogotá, es importante aclarar que el campo de **Observaciones** se ha diligenciado con los informes de novedades que se presentan en el rancho de acuerdo con lo que observa o se informa: se anexan algunas observaciones que no se tuvieron en cuenta en la tabla enviada por la USPEC a la Contraloría, observaciones que si fueron informadas en su debido momento pero no fueron tomadas en cuenta, ya que como se puede evidenciar en la*

relación, se pasa de novedades reportadas en septiembre de 2017 a novedades reportadas en marzo de 2018 sin tener en cuenta novedades como la reportada en el mes de febrero de 2018, relacionadas con el incumplimiento del gramaje y del menú, así como algunos inconvenientes en la parte física del rancho.

Fecha Contratista Novedad reportada 20/07/2017 Proalimentos Liber S.A.S Falta un ingeniero de alimentos el administrador aún no tiene la información del número de la operación las instalaciones del rancho se encuentran selladas por la Secretaría de salud debido resultado de exámenes microscopicos y mantenimiento en las instalaciones del rancho, por lo tanto el servicios de alimentación es transportado por camiones y preparados en otra instalaciones. La secretaria de salud indica que los camiones que están transportando los alimentos, no cumplen con los requisitos para transportar alimentos.

En este plan de contingencia de alimentación se ha presentado en repetidas ocasiones que la comida que se trae en las comuniones no ha sido suficiente y por ende se ha tenido que repartir comida en enlatados para dar cumplimiento al número de alimentos requeridos por las internas del establecimiento carcelario.

Fecha	Contratista	Novedad reportada
20/07/2017	Proalimentos Liber S.A.S	Falta un ingeniero de alimentos el administrador aún no tiene la información del número de la operación las instalaciones del rancho se encuentran selladas por la Secretaría de salud debido resultado de exámenes microscopicos y mantenimiento en las instalaciones del rancho, por lo tanto el servicios de alimentación es transportado por camiones y preparados en otra instalaciones. La secretaria de salud indica que los camiones que están transportando los alimentos, no cumplen con los requisitos para transportar alimentos. En este plan de contingencia de alimentación se ha presentado en repetidas ocasiones que la comida que se trae en las comuniones no ha sido suficiente y por ende se ha tenido que repartir comida en enlatados para dar cumplimiento al número de alimentos requeridos por las internas del establecimiento carcelario. Se envió solicitud de cambio de menú por parte del comité de derechos humanos y la dirección del establecimiento.
23/08/2017	Proalimentos Liber S.A.S	Se espera confirmación autorización cambio de menú
19/09/2017	Proalimentos Liber S.A.S	Se presentó visita de la Secretaría de Salud, la cual encontró hallazgos como puertas oxidadas, pared con humedad y falta de arreglo del enchape donde se sirve la alimentación
27/02/2018	Proalimentos Liber S.A.S	Se confirma que en el chuck falta la puerta y el piso está en mal estado. El peso de los refrigerios no corresponde con el establecido, cambian sin autorización la preparación de alimentos
31/10/2018	Proalimentos Liber S.A.S	No cumple el gramaje mínimo requerido: el arroz, moneditas de plátano y la ensalada falta un ingeniero de alimentos y un nutricionista la guardia no permitió la toma de los medidores de gas y agua porque se encuentran detrás de un material de construcción

Es de anotar que en entrevista realizada al administrador del rancho RM Bogotá, Señor Adolfo García, manifestó que durante la fecha de los posibles hallazgos reportados por el COSAL, se giraron los pagos correspondientes al período, dado que se cumplió con lo establecido en el contrato de servicios de alimentación de la RM Bogotá.

De acuerdo al Acta de visita de la Contraloría General de la Nación de fecha 11 y 12 de Octubre de 2018, donde se realiza un informe de seguimiento a las irregularidades

presentadas en la prestación del servicio de alimentación de la RM Bogotá, por la empresa seleccionada para prestar el servicio en el 2017 y 2018, se evidencia un concepto favorable de cumplimiento del 93% de la normatividad de acuerdo con la Secretaría de Salud

Por lo anterior, se debe resaltar la importancia que tiene la gestión realizada por la SUBAER dada su interacción con las Dependencias Misionales, destacando el seguimiento y control a la trazabilidad de los diferentes requerimientos como aspecto primordial para generar valor agregado a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC. Se adjuntan (21) folios.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La observación hecha por este órgano de control tiene como finalidad objetar el incumplimiento de funciones, por cuanto los informes remitidos por la entidad como productos del profesional presente en la RM Bogotá, no son concordantes con las irregularidades reportadas en las actas COSAL, las cuales son requisito para el pago de raciones. En la respuesta se observa relación de algunas situaciones presuntamente informadas por el profesional en mención, pero las mismas no son concordantes con la respuesta dada por la entidad a esta auditoría, aun así las irregularidades fueron objeto de reclamación por parte de la USPEC, sin haber sido generadas por el profesional designado para supervisar el servicio de alimentación. Por ende el hallazgo se confirma en los mismos términos en que fue comunicada.

Hallazgo No 25. Espacio para distribución de Alimentación CPMSC La Modelo

*El Ministerio de Salud mediante la Resolución 2674 de 2013, establece los requisitos sanitarios que deben cumplir las personas naturales y jurídicas que ejercen actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, **distribución**, y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos. En este sentido la citada norma en el Capítulo I, Edificaciones e instalaciones, los artículos 6 y 30 establecen las condiciones sanitarias mínimas en que debe realizarse el manejo de los alimentos, particularmente lo descrito en los numerales 1. Localización y accesos, 2. Diseño y construcción, y 3. Abastecimiento de agua del artículo 6 donde quedan establecidas las condiciones estructurales que deben poseer las edificaciones utilizadas para el manejo de alimentos, así:*

- 1. Estarán ubicados en lugares aislados de cualquier foco de insalubridad, que represente riesgos potenciales para la contaminación del alimento.*
- 2. Sus accesos y alrededores se mantendrán limpios, libres de acumulación de basuras y deberán tener superficies pavimentadas o recubiertas con material que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, el estancamiento de aguas o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento.*
- 3. La edificación y sus instalaciones deben estar construidas de manera que se faciliten las operaciones de limpieza, desinfección y control de plagas.*

Visitadas las áreas de preparación y distribución de alimentos del Complejo Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelaria - CPMSC La Modelo, se observó que luego de preparados los alimentos, se transportan en un vehículo

tipo furgón, el cual descarga en el área definida para distribuir a los diferentes patios, observando que dicho espacio físico no cumple con las características locativas descritas en la citada norma, por cuanto los drenajes y pisos se encuentran en deficiente estado, no cuenta con encerramiento físico que asegure la inocuidad de los alimentos, y se encuentra a unos siete (7) metros del área de manejo de residuos sólidos, del establecimiento carcelario.

La situación anteriormente descrita, se presenta por debilidades de planeación y gestión del área de infraestructura de la USPEC, al no tomar acciones para acondicionar las áreas del EPC de acuerdo con los requerimientos de la Secretaria Distrital de Salud, en las diferentes visitas de inspección sanitaria, siendo la última de fecha 25 de septiembre de 2018, situación que conlleva a que los alimentos estén expuestos a contaminación externa asociada al clima y a factores de contaminación.

RESPUESTA ENTIDAD

De las situaciones observadas por el organismo de control, se informa que la Dirección de Infraestructura evidenció la condición del reparto de alimentos en visita conjunta con la Contraloría, por lo mismo incorpora dentro del alcance a atender en el año 2019 la solución a estos espacios y tiene previsto:

- 1. Realizar proceso de contratación para adelantar los estudios y diseños técnicos que requiera la vía entre la zona de entrega de alimentación en el rancho hasta el ingreso exterior a las alas sur y norte, para realizar la pavimentación y la adecuación de la red sanitaria y de desagüe, que me permita la evacuación de aguas lluvias y residuales.*
- 2. Adicionalmente se proyecta que se incorpore para la vigencia 2019 y una vez se cuente con los resultados de los estudios y diseños técnicos, a través de un proceso de contratación para adelantar las obras de mantenimiento y/o construcción y/o reparación que sean consideradas y proyectadas por dichos estudios, con el fin de adecuar las áreas dentro de los lineamientos que establece la normatividad tanto sanitaria como sismo resistente – (NSR-10).*
- 3. Cabe aclarar que lo anterior se adelantará teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y la priorización de necesidades totales que requiere el establecimiento para su correcto funcionamiento dentro de los lineamientos que establece la normatividad específica para cada una de las áreas en su interior.*

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad en su respuesta acepta la observación e informa que las acciones a realizar se incorporaran dentro del alcance proyectado a atender en el año 2019, Por ende el hallazgo se confirma en los mismos términos en que fue comunicada.

Hallazgo No 26. Deberes del Operador de alimentos RM Bogotá

El numeral 6 de la Ficha Técnica de Negociación - FTN, en el cual se establece la forma de pago y los requisitos para el mismo, se encuentran establecidos los requisitos para el pago de las raciones suministradas en cada establecimiento de reclusión. En este sentido, para acreditar dicho pago se debe presentar copia de las actas del Comité de Seguimiento al Suministro de la Alimentación – COSAL y estar al día en el pago de los proyectos productivos.

Así mismo, el numeral 8 de la citada FTN establece las obligaciones de la sociedad comisionista vendedora y el comitente vendedor que deben cumplirse durante toda la operación, particularmente lo citado por el numeral tres (3):

1. Como condición de entrega y prestación del servicio, suministrar durante la prestación del mismo, las cantidades servidas de los alimentos que componen cada uno de los tiempos de comida en los gramajes establecidos en la minuta patrón para hombres y para mujeres, y en todos los casos dando cumplimiento a las especificaciones y obligaciones, calidad y demás aspectos contenidos en el Documento de Condiciones Especiales y demás documentos que hacen parte integral de la presente negociación.

Revisadas las actas del Comité de Seguimiento a la Alimentación-COSAL diligenciadas en la Reclusión de Mujeres Bogotá (RM), de las vigencias 2017 y lo corrido de 2018, se encontró que el proveedor de alimentos PROALIMENTOS LIBER S.A.S presenta constantes incumplimientos en la prestación del servicio de alimentación en aspectos como cumplimiento del gramaje, calidad de los alimentos, pago a los proyectos productivos y cumplimiento de personal ofertado completo, lo que genera incumplimiento en el suministro del producto contratado, tal como se muestra a continuación:

Tabla No. 23.
Comparativo Semanas con Incumplimientos RM Bogotá

ITEMS EVALUADOS	2017		2018	
	Total Semanas	Total Semanas con Incumplimiento	Total Semanas	Total Semanas con Incumplimiento
Los gramajes de los alimentos servidos coinciden con lo establecido	52	13	39	26
Los alimentos son de buena calidad, presentación, sabor y olor	52	5	39	16
El contratista se encuentra al día con el proyecto productivo	52	40	39	9
El personal administrativo y operativo ofertado se encuentra completo	52	44	39	28

Fuente: Información suministrada por la USPEC, Actas COSAL 2017 Y 2018

La situación anteriormente descrita, se presenta por falta de control y seguimiento a los operadores de los servicios de alimentación que ponen en riesgo tanto la correcta utilización del recurso público como la debida atención de la PPL.

RESPUESTA ENTIDAD

En primer término resulta pertinente destacar que la USPEC estableció el instrumento del acta COSAL como una lista de chequeo de seguimiento y verificación que permite establecer acciones de vigilancia a las operaciones de suministro de alimentación. Para la vigencia 2017 y semestre A de 2018, la FTN estableció el apoyo de la supervisión con las Actas del Comité de Seguimiento a la Alimentación COSAL, como lo estipula el capítulo 13. INTERVENTORÍA Y/O SUPERVISIÓN:...

En los diferentes informes de comité para establecer los descuentos asociados a los incumplimientos realizados por los comitentes vendedores, se evidenciaba que el acta COSAL, siendo un instrumento aprobado de supervisión implementado por el INPEC para el seguimiento al suministro de alimentación a la Población Privada de la Libertad de los Establecimientos de Reclusión; carecía de objetividad y credibilidad al ser diligenciado por personal no idóneo, sumado a que se entrega sin registros fotográficos que permitan evidenciar la objetividad de los hallazgos encontrados, careciendo de inspección al detalle sobre los diferentes aspectos de las operaciones de suministro de alimentación.

Por lo anterior, generaba controversias que eran motivo de debate en los comités de seguimiento para la aplicación de los descuentos a los operadores, no permitiendo efectuar ninguno de los mencionados por las Actas realizadas por el COSAL. En ese orden de ideas, el acta COSAL en la anterior negociación era requisito para el pago a los comitentes vendedores, pero no se estableció que el incumplimiento de los ítems era causal de represar el pago a los comitentes vendedores, ni establecía las medidas de subsanación para poder tramitar el pago de las facturas.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad en su respuesta informa que el acta COSAL es diligenciada por personal NO idóneo; aun así es el único instrumento de supervisión al servicio de alimentación, por cuanto las adquisiciones de alimentos de las últimas negociaciones no han tenido supervisión especializada y reconocen que dichas actas eran exigibles como requisito para el pago de raciones de alimentación. Este órgano de control, considera que sin otro medio de seguimiento al servicio de alimentación, resulta aceptable y reconocido lo consignado en el mismo, por cuanto se entendería que se presentan deficiencias en el suministro de alimentación, y por el contrario en la presente respuesta no desvirtúan los incumplimientos del operador de alimentos, Por ende el hallazgo se confirma en los mismos términos en que fue comunicada.

Hallazgo No 27. Pago de servicios Públicos Domiciliarios

El Capítulo II DEFINICIONES ESPECIALES de la Ley 142 de 1994, en el Artículo 14. Definiciones, establece los siguientes conceptos:

14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se define en este capítulo.

14.22. Servicio público domiciliario de acueducto. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

14.23. Servicio público domiciliario de alcantarillado. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

14.24. Modificado por el art. 1 de la Ley 689 de 2001. Servicio público domiciliario de aseo. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

14.25. Servicio público domiciliario de energía eléctrica. Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión.

El capítulo 6 de la Ficha Técnica de Negociación versión 2018, elaborada por la USPEC denominado Forma de Pago establece los soportes a presentar para acreditar el pago de las raciones suministradas. Estos documentos son:

- a) Pago de servicios públicos (acueducto, energía y gas diferenciados del ERON) o recibos pagados en caso de locación de Servicio de Alimentos descentralizado o aquellos que se comporten de manera independiente.
- b) Paz y salvo por todo concepto emitido por el Director/Subdirector del ERON y/o CRM.
- c) Bonificaciones a PPL (manipuladores de alimentos): Paz y salvo emitido por el Director/Subdirector del ERON y/o CRM.
- d) Pago a proyectos productivos (donde aplique): Paz y salvo por todo concepto emitido por el Director/Subdirector del ERON.
- e) Acta de entrega de las instalaciones y equipos al INPEC (entrega que deberá coincidir con la cantidad entregada al inicio de la negociación en los términos del acta de recibo), previendo la ocurrencia de un deterioro normal por su uso.

Estudiados los documentos técnicos suministrados por la USPEC, y que regulan la prestación del servicio de alimentación, se observó que los comitentes Vendedores en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, han venido realizando el pago de los servicios públicos establecidos en la mencionada Ficha Técnica de Negociación donde se dejó determinado que las obligaciones para el contratista, en cuanto a servicios públicos contemplan solamente el pago de acueducto, energía y gas en cada ERON, obviando en algunos casos la cancelación justa y proporcional de los servicios públicos de aseo y alcantarillado, los cuales en algunos establecimientos vienen cancelándose con cargo al presupuesto del INPEC en los Establecimientos de Reclusión; esta situación se presenta por debilidades en la estructuración de las fichas técnicas de negociación que debieron incluir el pago de dichos servicios así como a deficiencias en la gestión administrativa que dan lugar a la inaplicación de lo citado en el Artículo 1603 del Código Civil Colombiano, acerca de la “Ejecución de buena fe”, donde se consigna que *“Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”*.

RESPUESTA ENTIDAD

“Para la negociación del presente semestre, persiste la limitante en el presupuesto destinado para la Alimentación de la Población Privada de la Libertad solicitada en el año 2017 para la vigencia del 2018 a la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, donde se aprovecharon los recursos faltantes por ejecutar para el año 2018 y se realizaron las modificaciones mencionadas anteriormente para dar cumplimiento y garantizar una adecuada prestación del servicio a la PPL, sin que se destine un margen para incluir los servicios públicos faltantes.

*Finalmente, resaltamos que para la solicitud del presupuesto de la vigencia 2019, dentro de los costos derivados de servicios públicos, **se incluyen el alcantarillado y la recolección de residuos**, lo que permitirá una mayor cobertura de pago por utilización de los operadores dentro de las instalaciones del servicio de alimentación acorde a su gasto en las actividades de preparación de alimentos”*.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad en su respuesta acepta la observación, pues en la misma indica que para la nueva negociación se incluirá el pago de los servicios de recolección de residuos sólidos y alcantarillado en cada establecimiento carcelario, Por ende el hallazgo se confirma en los mismos términos en que fue comunicada.

SELECCIÓN OBJETIVA

Uno de los postulados del Estado en cabeza de las entidades públicas es buscar garantizar, la transparencia, imparcialidad, eficiencia, de los recursos públicos, en la adquisición de bienes y servicios, actividad que se fija, estimando criterios de selección objetiva, definidas en reglas objetivas, justas, claras y completas, que permiten establecer el cumplimiento y ofrecimiento más favorable a la entidad.

Situación no establecida ni evidenciada en los estudios del sector; referente a las comparaciones de ofertas, valoraciones de oferentes y de posibles oferentes de mercado, análisis y seguimiento y monitoreo a la matriz de riesgos, análisis y ventajas objetivas de la selección abreviada compra en bolsa, comparada con la subasta inversa y acuerdo marco de precios, análisis de costo asociado o gasto asociado, aplicado al costo real del bien o servicio adquirido, análisis del sector respecto de la ponderación de la capacidad organizacional, capacidad jurídica, experiencia acumulada y técnica, análisis de mercado de las sociedades que cumplen con la demanda requerida, análisis de posibles oferentes; análisis y comparación de modalidades de contratación utilizadas por la entidad para adquirir estos bienes, análisis del proceso de selección del comisionista vendedor y comprador, corredores, comitente y proveedor, socio, consorciado, miembro de unión temporal.

Hallazgo No 28. Proceso Contractual 036-17 (D)

El ARTÍCULO 2.2.1.1.1.6.1. DEBER DE ANÁLISIS DE LAS ENTIDADES ESTATALES. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

Del 2.2.1.1.2.1.1. ARTÍCULO ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: Numeral 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo.

El ARTÍCULO 2.2.1.2.1.2.12. PLANEACIÓN DE UNA ADQUISICIÓN EN LA BOLSA DE PRODUCTOS. La Entidad Estatal debe estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición respectiva, frente a la subasta inversa, al Acuerdo Marco de Precios o a la promoción de un nuevo Acuerdo Marco de Precios para tales bienes o servicios, incluyendo el análisis del proceso de selección del comisionista, los costos asociados a la selección, el valor de la comisión y de las garantías.

El estudio mencionado debe mostrar la forma en que la Entidad Estatal garantiza los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública.

El ARTÍCULO 2.2.1.1.1.3.1. DEFINICIONES, Riesgo: Evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución de un Contrato.

Del ARTÍCULO 2.2.1.1.1.6.3. EVALUACIÓN DEL RIESGO. La Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente.

Que una vez evaluado el proceso de contratación 036 – 2017 cuyo objeto es “prestación del servicio de alimentación mediante el suministro de alimentos a través del sistema de ración para la población privada de la libertad recluida en los establecimientos de reclusión del orden nacional, en los centros de reclusión militar y/o en las estaciones de policía a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC”.

Se evidenció, que a pesar que la entidad estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de Riesgos; dejando constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

Dichos documentos con sus análisis no se encuentran, referente a la matriz de riesgos, análisis de la selección abreviada, comparada con la subasta inversa y acuerdo marco de precios, determinando las ventajas frente a estas formas de contratar, estudio que debe mostrar la forma en que la Entidad Estatal garantiza los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública.

Se evidenció que no existe el análisis de costo asociado o gasto asociado, para establecer el costo o valor real de cada bien o servicio identificado con el código UNSPSC comprado; con miras a establecer la viabilidad de compra.

Se evidencio que Pese a que se haga la matriz de riesgos y se encuentra en el contrato referido, no existe el estudio de cada riesgo, ni qué modelo probabilístico fue utilizado y como determinaron los impactos establecidos que aplican, ni las razones de quien debe asumirlo, no se encuentran documentos que determinaron, el grado de probabilidad de los riesgos asumidos y adjudicados, como también el manejo de los riesgos, la baterías e indicadores de impacto, la valoración y como determinan las categorías; ni el seguimiento, monitoreo y revisión.

Se observó cláusula trigésima novena, donde establece que el contrato presta merito ejecutivo; cuando hay obligaciones que no son exigibles, claras, ni expresas; derecho ciertos que para prestar merito ejecutivo, tiene que mediar

un proceso de incumplimiento contractual; no se puede establecer las partes de la obligación en razón a que existen tres actores como es la bolsa, la entidad y el comisionista comprador; además de existir obligaciones que para prestar merito ejecutivo tiene que mediar un procedimiento administrativo como es el caso de multas, sanciones, pena pecuniaria; no se determina las obligaciones que presta merito ejecutivo o si es el documento de liquidación el que tiene este efecto jurídico.

Se observó que la cláusula vigésima tercera establece que se pueden trasladar recursos con llamada telefónica, o realizar operaciones de forma verbal, cuando toda decisión tiene que estar motivada en acto administrativo o documento que haga parte del contrato, que tiene que ser por escrito como se establece el estatuto de contratación en el artículo 39 de la ley 80 de 1993.

Se evidenció en la cláusula vigésima sexta: autoriza una compensación y el derecho de retención de los recursos del USPEC; sin mediar valoración y/o decisión de parte de la Entidad USPEC, en temas como son los gastos, costos, perdida o comisión que se genere, no se estiman el alcance del derecho de retención ni quien debe aplicarlo en razón a que existen tres actores en el contrato.

Situación que obedece a la falta de gestión; desatendiendo lo preceptuado en el art 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis y constancia en los documentos del proceso, El estudio mencionado debe mostrar la forma en que la Entidad Estatal garantiza los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública, art 2.2.1.1.1.3.1 definición del riesgo, art 2.2.1.1.1.6.3 Evaluación del riesgo, art 39 de la Ley 80 d 1993, 209 de la Constitución Política.

Selección Objetiva

Operador	Como miembro de Unión Temporal	AÑO	NIT
FDB – NIT 901070048		2018	19.101.326-1
FDB – NIT 901070048	UT ALIMENTACION USPEC 2017	2017	901.070.048-0
PAL SAS NIT 830042212		2018	830.042.212-6
PAL SAS NIT 830042212		2017	830.042.212-6
EN SAS NIT 802011123		2017	802.011.123-4
SYSCJVN SAS NIT 900455156		2018	900.455.156-8
SYSCJVN SAS NIT 900455156		2017	900.455.156-8
UTA NIT 900803144		2014	900.803.144-3

FDB – NIT 901070048		2014	19.101.326-9
SYSCJVN SAS NIT 900455156		2014	900.455.156-8
PAL SAS NIT 830042212		2014	830.042.212-6
SYSCJVN SAS NIT 900455156		2015	900.455.156-8
EN SAS NIT 802011123		2015	802.011.123-4
FDB – NIT 901070048		2015	19.101.326-9
PAL SAS NIT 830042212		2015	830.042,212-6

USPEC - y la propuesta más ventajosa para la administración; teniendo en cuenta reglas, objetivos, experiencia, organización, ponderación precisa detallada, determinado en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

El art 2.2.2.1.1.5.1. Determina que todas las personas naturales y jurídicas, nacionales, extranjeras, con domicilio en Colombia y que deseen participar de los procesos contractuales tiene que estar registrados en el RUP Registro Único de Proponentes.

El art 2.2.1.1.5.2. Determina que información se requiere para la inscripción: para persona natural, bienes o servicios que ofrece, certificados de experiencia, contratos ejecutados, experiencia con su clasificador, si la persona está obligada a llevar contabilidad, copia de la información contable exigida por la norma tributaria, certificación del contador relativa al tamaño de la empresa.

Para persona jurídica, bienes y servicios que ofrece, certificado del revisor fiscal y representante legal si hay obligación de llevarlo, o del auditor o contador en el que conste que interesado no es parte de un grupo empresarial, no ejerce control sobre otras entidades y no hay situación de control sobre el interesado, en los términos del código de comercio, si pertenece a un grupo empresarial los miembros, situación de control, controlantes y controlados, estados financieros de la sociedad, estados financieros consolidados del grupo empresarial, suscritos por representante legal, revisor fiscal, auditor o contador, principales cuentas del balance, cuentas de pérdidas y ganancias, cuentas contingentes deudoras y acreedoras, documentos exigidos por la superintendencia de sociedades de la sometidas a inspección y vigilancia, certificados de experiencia contratos ejecutados.

De otra parte el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del decreto 1082 de 2015, preceptúa la función de verificadora y certificadora a la Cámara de Comercio, en los factores de experiencia que obedece a los contratos celebrados por el contratista; capacidad jurídica que obedece a la capacidad de representación y capacidad de obligarse; capacidad organizacional miden rendimientos de inversiones y eficiencia en el uso de activos, se mide rentabilidad del patrimonio, rentabilidad del activo; capacidad financiera mide índice de liquidez, índice de endeudamiento, razón de cobertura de intereses; normas aplicables de acuerdo a la modalidad de selección del contratista.

Se evidenció que el certificado de registro de Cámara de Comercio se encuentra aportado en los procesos; sin embargo la Entidad no realiza el análisis del sector respecto de la ponderación de la capacidad organizacional, capacidad jurídica, experiencia acumulada y técnica, no determina, ni existen documentos del estudio de cada riesgo, ni qué modelo probabilístico fue

utilizado y como determinaron los impactos establecidos que aplican, ni las razones de quien o porque debe asumirlo, no se encuentran documentos que determinaron, el grado de probabilidad de los riesgos asumidos y adjudicados, como también el manejo de los riesgos, la baterías e indicadores de impacto, la valoración y como determinan las categorías; junto a los informes de seguimiento, monitoreo.

No determinan el mercado de los posibles oferentes; además en los procesos adelantados bajo la modalidad de selección abreviada compra en bolsa, la Entidad debe y no realiza el estudio y comparación de las ventajas al utilizar la bolsa frente a la subasta inversa y acuerdo marco y a otras modalidades, Como no se evidencia el análisis del proceso de selección del comisionista vendedor o comprador o corredor, proveedor, en igual sentido no existe el análisis cuando es socio parte, de sociedades, consorcios o uniones temporales; estableciéndose por esta omisión un riesgo al cumplimiento contractual.

Situación que obedece a la falta de gestión de la entidad y genera la inobservancia y análisis de los factores y variables del sector y estudio de los oferentes.

Inobserva lo determinado en los art 209 de la constitución política el artículo 30 de la ley 80 de 1993, art 2.2.1.1.1.6.1., 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 del 2015.

RESPUESTA ENTIDAD

El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. (En el documento “estudios, documentos previos y estudio del sector” se encuentra en la página 4 en el inciso ii. objeto a contratar)

La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. (en el documento “estudios, documentos previos y estudio del sector” se encuentra en la página 4 en el inciso v. modalidad de contratación)

El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. (En el documento “estudios, documentos previos y estudio del sector” se encuentra en la página 5 en el inciso 2. valor estimado del contrato y presupuesto oficial)

Análisis de sector, donde se describen los aspectos generales del sector describiendo el entorno económico, los aspectos técnicos, los aspectos regulatorios y el análisis de contexto

siendo primordiales el análisis de oferta y demanda del servicio con el estudio de los diferentes clúster que componen la cadena en la prestación del servicio de alimentación.

*Ahora bien, de la revisión del “ESTUDIO DE COSTOS” del Contrato Interadministrativo de 2015, celebrado entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y la Universidad Nacional de Colombia, cuyo objeto fue “actualización y ajuste del estudio de costos que determinó el valor del servicio de alimentación por el sistema de ración de la población privada de la libertad (ppl) a cargo del inpec, realizado por la universidad nacional de Colombia, conforme al convenio interadministrativo no. 007 de 2012.”, se establece en el numeral **XII. proyecciones de precios siguientes vigencias.***

ANÁLISIS RESPUESTA

La Entidad aporta documentos de un estudio del sector, donde no se encuentran los estudios que soportan el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación, en el estudio de los oferentes, de los corredores de bolsa, de análisis de Riesgo, Análisis de la selección abreviada, comparada con la subasta inversa y acuerdo marco de precios, sin dejar este análisis en los Documentos del Proceso.

La Entidad no hace referencia al análisis del costo asociado, aplicado al valor del bien o servicio a suministrar, para determinar el valor real del bien o servicio contratado.

La Entidad no hace referencia al análisis de la matriz de riesgos, ni de los informes de seguimiento.

La Entidad no se pronunció respecto de las razones que estiman que el contrato presta merito ejecutivo, del traslado de recursos con llamada telefónica, de la autorización de compensación y el derecho de retención.

La Entidad hace referencia a unos estudios del año 2015 realizados por la universidad nacional para suscribir el contrato, sin embargo el contrato es suscrito en el 2017, donde ya existen cambios de variables de mercado, donde los oferentes y empresas tienen nuevas condiciones en el mercado, donde varían las condiciones del costo asociado y de gasto asociado, donde cambian condiciones de los contratistas en su capacidad jurídica, de experiencia, capacidad financiera, capacidad organizacional.

En cuanto a la selección objetiva, la entidad aporta documentos de un estudio del sector y registros de cámara comercio sin verificar la ponderación de las variables allí consignadas, no existe análisis de los posibles oferentes, sin embargo no se encuentran los estudios que soportan el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación, en el estudio de los oferentes, de los corredores y comisionistas de bolsa, de análisis de Riesgo, Análisis de la selección abreviada, comparada con la

subasta inversa y acuerdo marco de precios, no se deja constancia de análisis en los Documentos del Proceso, no hace referencia al análisis del costo asociado, aplicado al valor del bien o servicio a suministrar, para determinar el valor real del bien o servicio contratado, no hace referencia al análisis de la matriz de riesgos, ni de los informes de seguimiento.

Sin embargo hace referencia a la reserva de la información que reposa en la Bolsa respecto de los corredores, comisionistas, proveedores.

Por consiguiente la observación se confirma y se configura en hallazgo, fusionándose con la de selección objetiva.

Hallazgo No 29. Tabla Documental

Se observó en los contratos 391-2014, 392- 2014, 036-2017, que no existen tablas documentales, donde se pueda consultar e identificar los documentos contentivos de las carpetas, ni aquellos que integran el proceso contractual, así mismo, foliación incompleta y no consecutiva, no existe identificación de los procesos, no existen todos los documentos que integran el proceso contractual.

Situación que obedece a la falta de gestión de la Entidad, referente a las normas de archivo.

Contraviniendo lo preceptuado en los artículos 29, 209, 267 de la Constitución Política, artículos 2, 3, 4 numeral 1 de la Ley 594 de 2000.

RESPUESTA ENTIDAD

El 12 de septiembre del año en curso, se realizó capacitación a los responsables de la organización del archivo de gestión, de acuerdo con el Instructivo A1-S6-IN-01: Criterios de Organización de archivos de Gestión y las Tablas de Retención Documental (TRD).

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Entidad no delibera lo observado, en cuanto a lo no encontrado en las carpetas físicas de los contratos, sin embargo, mencionan haber tenido capacitación referente al tema; Por consiguiente la observación queda en las mismas condiciones como hallazgo.

Hallazgo No 30. Mayores valores adicionados en los contratos de suministro de alimentación

No. Cont	FECHA SUSCRIP	OBJETO	VALOR TOTAL DEL CONTRATO CON ADICIONES	VALOR INICIAL USPEC	VALOR ADICIONES	50% valor inicial	Valor superior al 50%
353-2015	23/12/2015	Suministrar el servicio de alimentación, por el sistema de ración, para la atención de los internos que se encuentran a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, en los establecimientos de Reclusión del orden nacional, en los centros de Reclusión militar y/o en las estaciones de Policía. Grupo 20: CRM BASPC 3 Cali, EPMSC Buenaventura, CRM BACAIM 2 Buenaventura, EPMSC Cali, EP Poval.	\$ 26.391.790.698	\$ 17.332.269.086	\$ 9.059.521.612	8.666.134.543	393.387.069
337-2015	23/12/2015	Suministrar el servicio de alimentación, por el sistema de ración, para la atención de los internos que se encuentran a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, en los establecimientos de Reclusión del orden nacional, en los centros de Reclusión militar y/o en las estaciones de Policía. Grupo 4: EPAMSCAS ERE JP Bogotá La Picota PAS, Estaciones de Policía Bogotá La Picota PAS, EPMSC Leticia, EPC La Mesa.	\$ 33.613.287.610	\$ 21.928.880.702	\$ 11.684.406.908	10.964.440.351	719.966.557
346-2015	42361	Suministrar el servicio de alimentación, por el sistema de ración, para la atención de los internos que se encuentran a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, en los establecimientos de Reclusión del orden nacional, en los centros de Reclusión militar y/o en las estaciones de Policía. Grupo 13: CRM BAS 10 Valledupar. EPMS El Banco, EPMASCAS Valledupar Alta, EPCAMS Valledupar, EMPSC Riohacha.	15.360.271.025	10.028.143.618	\$ 5.332.127.407	5.014.071.809	318.055.598

La Ley 80 de 1993. ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL establece que las estipulaciones de los contratos serán las que de

acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza. PARÁGRAFO. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato. Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

En la revisión de una prueba selectiva de contratos de suministro de alimentación Nos. 353 de 2015, 337-2015, 346 de 2015, se observa que fueron adicionados en más del 50% del valor inicial del contrato, como se muestra a continuación.

Hechos que se presentan por deficiencias en la gestión contractual y la supervisión de contratos que dan lugar a Incumplimiento del artículo 40 de Ley 80 de 1993.

RESPUESTA ENTIDAD

Es preciso, citar una vez más el Artículo 40°, de la Ley 80 de 1993, que establece respecto al contenido del contrato estatal que “las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza. PARÁGRAFO. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato. Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”, con el fin de indicar que las apreciaciones comunicadas por la comisión auditora no son de recibo por parte de esta Unidad, puesto que:

Contrato 353 del 2015

El valor inicial del Contrato 353 del 2015 se suscribió por la suma de \$ 17.332.269.086 correspondiente a 26.899 SMMLV, entendiendo que el SMMLV para el 2015 fue de \$ 644.350; por consiguiente, el valor inicial del referido contrato expresado en número de SMMLV es de 26.899 y el 50% del valor máximo a adicionar expresado en números de SMMLV es de 13.449.

Aunado a lo anterior, el monto asignado del SMMLV para el 2016 fue de \$689.454 y para esa vigencia se suscribieron cuatro (4) adiciones, de la siguiente manera:

Adición 1 por valor de \$ 2.296.684.000,00 expresado en número de SMMLV 3.331.

Adición 2 por valor de \$ 53.585.000,00 expresado en número de SMMLV 78.

Adición 3 por valor de \$ 215.135.000,00 expresado en número de SMMLV 312.

Adición 4 por valor de \$ 6.494.117.612,00 expresado en número de SMMLV 9419.

De lo anterior, se concluye que la suma de las adiciones expresadas en número de SMMLV es un total de 13.140, lo cual es inferior al 50% máximo a adicionar, esto es de 13.449.

Contrato 337 del 2015

El valor inicial del Contrato 337 del 2015 fue de \$ 21.928.880.702, entendiéndose que el SMMLV para el 2015 fue de \$ 644.350. Por consiguiente el valor inicial del referido contrato expresado en números de SMMLV es de 34.033 y el 50% del valor máximo a adicionar expresado en números de SMMLV es de 17.016.

Entendiéndose que para la vigencia 2016 el SMMLV fue de \$689.454 y que para esa vigencia se suscribieron (4) adiciones, de la siguiente manera:

- Adición 1 por valor de \$565.902.544 expresado en número de SMMLV 821.
- Adición 2 por valor de \$ 2.749.215.000 expresado en número de SMMLV 3988.
- Adición 3 por valor de \$ 275.610.000 expresado en número de SMMLV 400.
- Adición 4 por valor de \$ 8.093.679.354 expresado en número de SMMLV 11.739.

En lo que respecta a los Otrosí suscritos en virtud del Contrato 337 del 2015, se indica que en la vigencia 2017 se pactó una (1) adición, teniendo como base el SMMLV de dicha vigencia, esto es \$ 737.717:

- Adición 1 por valor de \$ 24.184.460,72 expresado en número de SMMLV 33.

La suma de las adiciones expresadas en SMMLV da como resultado un total de 16.980 lo cual es inferior al 50% máximo a adicionar.

Contrato 346 del 2015

El valor inicial del Contrato 346 del 2015 fue de \$ 10.028.143.618, correspondiente a 15.563 SMMLV, entendiéndose que el SMMLV para el 2015 fue de \$ 644.350 y el 50% del valor máximo a adicionar expresado en números de SMMLV fue de 7.782.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el SMMLV para la vigencia 2016 fue de \$689.454 y que en esta vigencia se suscribieron cuatro (4) adiciones:

- Adición 1 por valor de \$ 256.301.560 expresado en números de SMMLV 372.
- Adición 2 por valor de \$ 1.258.654.000 expresado en números de SMMLV 1826.
- Adición 3 por valor de \$ 94.387.000 expresado en números de SMMLV 137.
- Adición 4 por valor de \$ 3.722.784.847 expresado en números de SMMLV 5400.

Se infiere, que la suma de las adiciones expresadas en SMMLV da un total de 7.734, lo que es inferior al 50% máximo a adicionar.

Sumado a lo anteriormente expuesto, se adjunta cuadro que describe los valores adicionados expresados en SMMLV donde se confirma que la unidad no superó el 50% del valor inicial del contrato, acatando la norma anteriormente citada, explicado de la siguiente forma:

En la Columna 4 se muestra el valor inicial de los contratos en pesos colombianos, las columnas 5 a la 7 muestran los valores de los SMMLV de los años 2015, 2016 y 2017, la columna 8 muestra el valor total del contrato en número de SMMLV, la columna 9 refleja el 50% del valor inicial de los contratos expresado en SMMLV. En la columna 10 se realiza el análisis de las adiciones realizadas con base en el SMMLV de 2016 y en la columna 11 se realiza el mismo análisis para la adición a SMMLV de 2017. La columna 12 consolida las adiciones realizadas en número de SMMLV.

Si se comparan las columnas 9 que constituyen la base del 50% del valor de los contratos y la 12, que constituye las adiciones realizadas en números de SMMLV, se puede evidenciar que en ningún caso excedieron el 50% del valor total de los contratos expresado en SMMLV.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Lo justificado por la Entidad, no desvirtuó el mayor valor constituido en las adiciones de los contratos 353 del 2015, 337 del 2015 y 346 del 2015; por cuanto la norma expresa: *En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato. Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”.*

Se valida la observación como hallazgo administrativo.

Hallazgo No 31. Vigencia expirada contrato de alimentación No. 337 de 2015

Decreto 111 de 1996, Artículo 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 10. 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”

Ley No. 1823 de 2017. “Artículo 58. Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá hacer el pago bajo el concepto de "Pago de Pasivos Exigibles Vigencias Expiradas". También procederá la operación prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse constituido oportunamente la reserva presupuestal o la cuenta por pagar en los términos del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En la revisión de la orden de pago 321141217 de fecha 26 octubre de 2017, se realizó un pago por \$16.961.558 de la factura 297 del 19 de abril de 2017 la cual registraba un valor total facturado de \$50.735.205 correspondiente al contrato 337 de 2015; del servicio de alimentación del 1 al 19 de abril de 2017; presentándose un saldo pendiente a pagar de \$33.773.646 al preguntar por el menor valor cancelado la Entidad argumenta que se presentó un inconveniente en la Tesorería donde a pesar de haberse constituido y existir

reserva presupuestal no se generó la obligación y pago de dicha factura; dejando expirar la respectiva reserva presupuestal.

Por lo anteriormente expuesto, se presentan inconsistencias en la aplicación de disposiciones legales, debilidades en los procesos de seguimiento, monitoreo, control de la facturación en el área financiera de la Entidad y la inobservancia del principio presupuestal de Anualidad capítulo II del Decreto 111 de 1996, por cuanto expiró la reserva presupuestal que los respaldó en su oportunidad. Esta situación afecta los recursos apropiados de la vigencia 2018, por \$33.773.646.

RESPUESTA ENTIDAD

En la vigencia 2017 se tramitaron dos registros presupuestales con cargo al contrato 337 de 2015 de la siguiente forma: Nos. 1417 de 2017 y 244016 de la vigencia 2016 (reserva presupuestal) que respaldaban el pago de la factura 297 por valor de \$50.735.205,36.

En el mes de mayo de 2017 se tramitó el pago correspondiente al registro presupuestal No.1417 de 2017 por valor de \$16.961.558,87 y simultáneamente se inició el pago correspondiente al registro 244016 de 2016 por \$33.773.646,49 pero no se culminó con el pago efectivo, razón por la cual se constituyó como una vigencia expirada.

Con el Memorando No. I-2018-008123 (adjunto) se solicitó al Director de Logística del momento, realizar el trámite para pago de vigencias expiradas del saldo pendiente por pagar, por valor de \$33.773.646,49, el cual tenía Registro Presupuestal No. 244016. La solicitud de dicha gestión se realizó a esa área, por ser un tema de su competencia como ordenador del gasto del servicio de alimentación por el rubro de Transferencias Corrientes.

Es preciso señalar que desde la Subdirección Financiera se han tomado medidas para mitigar la ocurrencia de estos eventos, como el seguimiento de las reservas presupuestales.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Entidad acepta las situaciones presentadas con compromiso No. 244016 de la vigencia 2016 (reserva presupuestal) ejecutada durante la vigencia 2017. Por tanto se valida hallazgo de auditoría.

2.4.2.3. Vigilancia Electrónica

Dentro de la lectura realizada a los contratos 012-2016; 326-2016; 321-2014, cuyo objeto determina el servicio ininterrumpido de vigilancia y monitoreo electrónico, a los dispositivos utilizados en las personas privadas de la libertad en Colombia, “PPL”, correspondieron a negocios jurídicos establecidos según fichas técnicas de negociación – FTN -, fichas técnicas del producto – FTP – suscritos de conformidad a lo preceptuado en la modalidad de Selección Abreviada, compra en bolsa.

De los contratos antes relacionados y tomando los insumos previstos para la ejecución, se estableció que existen deficiencias, en los gastos adicionales no previstos en la ficha técnica de negociación, ausencia de competencia para realizar modificaciones a las condiciones contractuales, modificaciones del valor del servicio, seguimiento y procedimiento a equipos dañados o perdidos por causa de terceros, ventajas comparativas de la modalidad de selección abreviada en referencia a la subasta inversa y acuerdo marco de precios, estudios del sector para estimar el presupuesto del contrato, manejo del anticipo, seguimiento y monitoreo a los dispositivos entregados, falta de capacidad operativa en el cervi para encontrar y recoger los dispositivos electrónicos, seguimiento al cambio y daño de correa del dispositivo, disponibilidad de llaves para quitar dispositivos en cada PPL, acompañamiento y monitoreo en la instalación de dispositivos, deficiencias de monitoreo de los Beacon en los casos extramurales, control entrega, mantenimiento, almacenamiento, de los dispositivos, control de alarmas en los dispositivos, falta de capacitación en manejo de los beacon, acuerdos para garantizar la continuidad del servicio; estos temas han tenido valoraciones técnicas y legales, de parte del ente de control en las auditorías instaladas para el 2017, cuya temática observada es unificada y consentida. De esta manera, estas situaciones presentadas se encuentran para ser culminadas sus acciones de avance a 31 de diciembre de 2018.

2.4.2.4. **Salud PPL**

El esquema de salud para la población privada de la libertad está regulado por el Decreto 2245 de 2015, en desarrollo de los artículos 65 y 66 de la Ley 1709 de 2014 y modificado por el Decreto 1142 de 2016, el cual articula la afiliación de esta población al Sistema General de Seguridad Social en Salud de quienes pueden conservar su afiliación a los regímenes contributivo, especiales o de excepción y al régimen subsidiado para la población domiciliaria que no pueda acceder a los anteriores regímenes.

El modelo de atención en salud para la población privada de la libertad, está regulado mediante la Resolución 5159 de 2015, la cual fue modificada mediante la Resolución 3195 de 2016, que incluyó como destinatarios a las entidades que administran los regímenes contributivo, especiales o de excepción, para la prestación de servicios, con énfasis en atención intramuros y con un sistema de referencia y *contra referencia* a los servicios de salud extramuros.

En cada uno de los Establecimientos de reclusión, se presta atención en Unidades de Atención Básica- U.A.B con especialidades como medicina general, odontología, fisioterapia, curaciones entre otras atenciones médicas por parte de personal suministrado por el Consorcio Fondo de Atención en

Salud de las Personas privadas de la libertad, quien se encarga de administrar los recursos económicos para atender a dicha población.

Como dificultades, este órgano de control ha identificado la falta de oportunidad en la asignación de citas médicas, la no disponibilidad de medicamentos, la atención por especialista en psiquiatría no se realiza de manera oportuna y los traslados de atención a la red externa no se realizan con la oportunidad requerida.

Los valores ejecutados durante las vigencias del 2012 al 2017, por concepto de salud son:

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
IMPLEMENTACION DEL SISTEMA INTEGRAL DE SALUD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO	0	15.055.958.936,60	10.931.214.960,00	83.898.059.692,00	72.990.175.912,00	140.272.518.553,00	323.147.928.053,60

Hallazgo No 32. Recursos Entregados en Administración al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015

En desarrollo del numeral 16 del artículo 2º del Decreto 4151 de 2011, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, contrató la prestación del servicio de salud para la atención de los internos a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC- en los establecimientos de reclusión del orden nacional, en los centros de reclusión militar, mediante los contratos 363 de 2015 y 331 de 2016, los cuales establecen en sus apartes:

“Cláusula Tercera sobre las Obligaciones del Contratista en el numeral 12 “Permitir las auditorías, revisiones o verificaciones, que sobre los recursos administrados puedan ejercer la USPEC, el Comité Fiduciario, el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y las entidades de control fiscal, manteniendo disponible toda la documentación soporte de los gastos, a esas mismas entidades”

“Numeral 4 “Poner a disposición de la USPEC, el Comité Fiduciario, el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad la información técnica, contable y financiera relacionada con el contrato que se celebre en el momento que se requiera”, numeral 5 “Llevar los registros administrativos, contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de la prestación de los servicios de atención integral en salud a la PPL a cargo del INPEC” y numeral 6 “Generar, conservar, archivar y entregar los informes sobre el manejo de los recursos entregados que requiera la USPEC, el Comité Fiduciario y el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, la DIAN y otros organismos de control cuando sean requeridos..”

“Cláusula tercera, Obligaciones generales del contratista: Numeral 1. Cumplir en forma eficiente y oportuna el objeto contractual, para lo cual deberá realizar todas las actuaciones y gestiones necesarias, en los términos y condiciones definidas en el presente contrato. **Numeral 2.** Atender las instrucciones y lineamientos durante el desarrollo del contrato, impartidas por la USPEC, el comité fiduciario y el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad. **Numeral 4.** Corregir de forma inmediata

*cualquier falla o error que se cometa por parte de la sociedad fiduciaria en cumplimiento de sus obligaciones para la ejecución del objeto contractual. **Numeral 7.** Disponer de la capacidad operativa, técnica y humana necesaria para la administración y ejecución del contrato, de acuerdo con las obligaciones pactadas y las recomendaciones del Consejo Directivo o la necesidad que se presente en virtud de la ejecución del contrato. **Numeral 11.** Atender dentro de los términos establecidos en la Ley, los llamados o requerimientos que realice la USPEC o el consejo directivo del fondo nacional de salud de las personas privadas de la libertad durante el plazo de ejecución del contrato, relacionadas con las obligaciones contractuales. **Numeral 13.** Ejecutar los recursos entregados, observando los principios que gobiernan la administración de los bienes públicos, como la economía, eficiencia y eficacia. **Numeral 8.** Llevar la contabilidad de los recursos del Patrimonio autónomo en forma separada e independiente de la propia entidad fiduciaria y de la contabilidad de otros negocios que administre. **Numeral 23.** Todas las demás necesarias para el buen desarrollo del contrato y las señaladas en las disposiciones legales.*

“Concepto CGN No. 20182000032481 del 21 de junio de 2018 Reconocimiento de los gastos en desarrollo del cometido estatal en los estados financieros” indica cómo se debe causar los gastos por concepto de salud por parte de la USPEC

En la revisión y trazabilidad de la contabilización del gasto por concepto de prestación del servicio de salud a Internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios contratados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC en razón a los recursos entregados en administración reconocidos en la subcuenta 142402 del contrato 363 de 2015 por \$150.623.824.072 reflejando al cierre de la vigencia un saldo de \$4.221.789.474 y del No.331 de 2016, por \$140.335.018.553 reflejando un saldo de \$75.427.025.197, donde se observaron las siguientes situaciones:

- ✓ Que la Uspec mediante la Resolución 0001257 de diciembre 21 de 2015, por \$47.993.253.462,31 y Resolución No. 000724 de agosto 31 de 2017 por valor de \$98.408.781.134, legalizó los recursos entregados en administración, con base en los reportes allegados por el Consorcio de Salud PPL 2015, donde se evidencia que no está separada ni discriminada la ejecución por cada uno de los contratos, tampoco por vigencias fiscales los gastos de la prestación de los servicios de salud
- ✓ La USPEC no está reconociendo y revelando los gastos de operación en la medida que se están ejecutando y solo se reconocieron hasta el corte de agosto de 2017, como consta en la Resolución 724 por \$98.408.781.134. Al preguntar a la entidad esta responde: *“Para el cierre de la vigencia 2017, se aclara que con base en la información y/o reportes emitidos por el Consorcio y que llegan en forma tardía, que son los soportes que se tienen en cuenta para la legalización de los recursos y/ dineros, es decir sobre los pagos reales que ellos han informado para la legalización y traslado y tan solo hasta en fecha 21 de febrero de 2018, dieron respuesta, razón por la cual no fue posible legalizar los gastos de julio a diciembre de 2017, al cierre de la vigencia 2017”.*

- ✓ Que analizada la información presentada por el Consorcio Vs. la información presentada por la USPEC respecto a la ejecución del gasto de los recursos dispuestos en el Patrimonio autónomo Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, se observa que están por Centros de Costos, es decir, separadas las erogaciones por los diferentes Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios. No obstante la entidad ha solicitado en forma reiterada mediante oficios Nos. 20180970053501 del 14 de febrero de 2018 y 20180970231501 de fecha 24 de julio de 2018, sin que la USPEC haya obtenido una respuesta afirmativa.
- ✓ Se solicitaron documentos soportes para revisar y verificar la ejecución y legalización de los recursos entregados en administración, donde la Entidad entrega una relación de cuentas de cobro aprobadas para pago, relación de ordenación de gastos; sin evidenciarse soportes de facturas, cuentas de cobro de los pagos por servicios, por lo cual se desconocen los valores pendientes de pago parciales en las facturaciones y los valores presentados en forma general. Al indagar con la entidad esta responde: *“Se ha solicitado al Consorcio que les permita un usuario y contraseña del Software Contable y de Auditoría de Cuentas Médicas y de esta forma hacer la Supervisión de la ejecución para revisar, confrontar, validar y hacer los análisis respectivos, emitir los reportes e informes y conocer el estado actual de los contratos”*
- ✓ Se observa que la ejecución presupuestal de los pagos y obligaciones, con estos recursos no se encuentran ni se presentan en forma separada por las vigencias fiscales que corresponden, como se muestra en el siguiente análisis y revisión de movimientos contables:

POSICION CATALOGO INSTITUCIONAL 121100 - USPEC					
CODIGO CONTABLE 142402 - RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION					
Identificación	Descripción	Saldo Anterior	Movimientos Debito	Movimientos Crédito	Saldo Final 2017
TER 900919777	CONSORCIO FONDO DE ATENCION EN SALUD PPL 2015	4.221789.474,69	0	0	4.221789.474,69
TER 901038864	CONSORCIO FONDO DE ATENCION EN SALUD PPL 2017	35.427.025.197,00	40.000.000.000,00	0	75.427.025.197,00

Relación ejecución de Recursos entregados en Admón. Patrimonio autónomo Consorcio Fondo Atención En Salud PPL							
Contratos	Recursos entregados al Consorcio	Pagos acumulados presentados por el Consorcio al 31-12-2107	valores Legalizados por la USPEC	Saldo B/ce 31-12-2017 sin legalizar	Pagos	saldo pendiente 31-12-2017	Observación
Contrato 363 de 2015	150.623.824.072,00	211.842.663.871,00	47.993.253.462,31	4.221.789.474,69	118.877.898.120,53	31.745.925.951,00	Saldo sin discriminar vigencias-Subestimación de la subcuenta 142402
Contrato 331 de 2016	75.427.025.197,00		98.408.781.143,00	75.427.025.197,00	92.964.765.750,94	-17.537.740.553,94	
total	226.050.849.269,00	211.842.663.871,00	146.402.034.605,31	79.648.814.671,69	211.842.663.871,47		
Fuente: Informes Ejecución Consorcio informes USPEC							

En la verificación de los registros contables de estos recursos, se detectó subestimación de la subcuenta 142402 Recursos Entregados en Administración y sobrestimación de la subcuenta 511167 Asignación de Bienes y Servicios en \$31.745.925.951, en relación con el Contrato 363 de 2015.

En lo relacionado con el Contrato 331 de 2016 se reconocieron gastos por \$98.408.781.143 entretanto el valor girado por el mencionado contrato es de \$75.427.025.197.

Lo anterior por falta de gestión del Consejo Directivo como autoridad máxima para impartir y tomar decisiones, respecto a la rendición de la información financiera (ejecución de los recursos) de forma discriminada y oportunidad en la rendición de ésta.

Incumpliendo lo pactado en el contrato de prestación del servicio de salud para la atención de los internos a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC- en los establecimientos de reclusión del orden nacional y en los centros de reclusión militar.

RESPUESTA ENTIDAD

Se enuncia por cada situación observada (viñetas) inicio del texto comunicado, la respuesta (en cursiva) y a continuación el análisis

Teniendo bajo consideración lo expuesto por la Dirección Logística de esta Unidad, como supervisor del contrato 331 de 2016, se procede a dar respuesta a cada uno de los cuestionamientos comunicados por el organismo de control fiscal bajo los siguientes presupuestos:

✓ “Que la Uspec mediante las Resolución No. 0001257 de diciembre 21 de 2015,...

“De manera respetuosa y formal se solicita verificar que la resolución No. 0001257 de 21 de diciembre de 2015, no coincide con la información citada en el comunicado del asunto, por favor dar claridad sobre esta resolución para poder responder objetivamente y justificar las cifras.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

A pesar que involuntariamente se cometió un error en el registro del año de la Resolución No. 0001257 del 21 de abril de 2016, esto no da lugar a la no respuesta por parte de la Entidad, puesto que el asunto materia de observación en las dos (2) resoluciones si es de conocimiento de la USPEC. Por tanto se valida la observación como hallazgo de auditoría.

- ✓ “La USPEC no está reconociendo y revelando las gastos de operación en la medida...

Los saldos legalizados, el Consorcio de Salud no los discriminó, ni separó, por contratos ni por vigencias fiscales, argumentando que son un patrimonio autónomo y que los saldos del contrato anterior se sumaría al saldo del contrato siguiente. Este tema se expuso al consorcio en reunión del 17 de octubre de 2018 según acta suscrita sin número, donde se solicitó al consorcio realizar la separación de las cifras y entregar saldos por contrato y por vigencia fiscal de los contratos 363 de 2015 y 331 de 2016. (Se adjunta copia del acta).

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Lo manifestado por la Entidad confirma lo observado y por tanto se valida hallazgo de auditoría.

- ✓ “...analizada la información presentada por el Consorcio Vs. la información presentada por la USPEC...

Lo anterior corresponde a información brindada por la parte de apoyo financiero, presupuestal y contable del grupo de salud de la Dirección Logística, a la Dra. Diana Molina del grupo de la Contraloría y ratifica las diferentes comunicaciones y solicitudes tanto en comité fiduciario como en Consejo Directivo sobre la necesidad de implementar un sistema de centro de costos, a lo cual aún no se ha obtenido respuesta del Consorcio de Salud.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Ante lo manifestado por la Entidad se valida hallazgo de auditoría

- ✓ “Se solicitó documentos soportes para revisar y verificar la ejecución...

Es importante recalcar lo informado a la CGR, respecto de la información brindada por parte del grupo de apoyo financiero de la Dirección de Logística del grupo de salud, en primer lugar sobre la reiteración de solicitud al Consorcio de usuario y clave de consulta tanto para el aplicativo o software contable como el aplicativo de Auditoría Médica, que permitan realizar consultas en línea y de forma inmediata y no previa programación del Consorcio para realizar una auditoría, llámese por muestreo o selectiva de cuentas de OPS o de facturas de IPS, para dar tiempo al Consorcio de salud a tener la documentación que se requiera por temas de disponibilidad inmediata del archivo en físico de los soportes que se puedan requerir al momento de realizar verificaciones en las instalaciones de la Fiduprevisora, pues son ellos quienes tienen la custodia y archivo de la documentación.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Lo expresado por la Entidad, confirma lo observado, por tanto se valida hallazgo de auditoría.

✓ “Se observa que la ejecución presupuestal de los pagos, obligaciones,...

Se reitera, que en revisiones efectuadas el Grupo de Salud adscrito a la Dirección Logística, referentes de los aspectos contables, financieros y presupuestales de la Dirección de Logística, se le ha requerido y solicitado al Consorcio, la necesidad de discriminar la ejecución presupuestal tanto por los Contratos de fiducia mercantil Nos. 363 de 2015 y 331 de 2016 como por las correspondientes vigencias, para llevar un control más claro sobre cada vigencia, los recursos girados o entregados y los correspondientes pagos de servicios por la prestación del servicio de salud a la PPL, para los años 2016, 2017 e inclusive 2018.

Por ello es necesario aclarar lo siguiente:

La afirmación “En lo relacionado con el contrato 331 de 2016 se reconocieron gastos por \$98.408.781.143 entretanto el valor girado por el mencionado contrato es de \$75.427.025.197.” No es exacta la cifra por cuanto las dos resoluciones que se encuentran formalmente tramitadas hacen referencia al contrato 363 de 2015 y al verificar y proceder a realizar la respectiva discriminación como debería ser, por contrato y por vigencia de acuerdo a los recursos entregados, el valor que se mostraría como posible legalización a 30 de junio de 2017 con los recursos del respectivo año corresponderían a \$92.964.765.750,94.

En resumen, verificando las dos Resoluciones tanto del año 2016 como de 2017, el total de recursos legalizados, por cuantía de \$146.402.034.596,66 no se discriminaron por contratos diferentes, a continuación se realiza la separación de cada Resolución, así:

- 1. Mediante Resolución No. 001280 de 29 de diciembre de 2016, con base en informe de ejecución presupuestal elaborado por el Consorcio Fondo de atención en salud PPL 2015, revisado y aprobado por todas las partes, se legalizaron \$47.993.253.462,31. (Se anexa copia de reporte o informe de ejecución presupuestal aprobado y copia de la resolución) con corte a 31 de diciembre de 2016.*
- 2. Con base en la Resolución No. 000724 de 31 de agosto de 2017, conforme el Consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015, informó mediante reporte de ejecución presupuestal con corte a junio 30 de 2017, un valor acumulado de todo el Patrimonio Autónomo por \$146.402.034.597,00, sin especificar o discriminar el monto efectivamente pagado durante el transcurso de los seis primeros meses de 2017 (de enero a junio) y contando con la primera legalización de recursos de la Resolución No. 1280 de diciembre 29 de 2016, por la diferencia entre el valor ya contabilizado a diciembre 31 de 2016 de \$47.993.253.462,31 y el monto acumulado en pagos a corte junio 30 de 2017 por \$146.402.034.596,66 se contabilizó por cuantía de \$98.408.781.134,35. (Se anexan copias de Resolución y de reporte o informe de ejecución presupuestal aprobado con corte a junio 30 de 2017)*

Lo anteriormente descrito busca ejercer el control y seguimiento pertinente y a tiempo al Consorcio de Salud tanto en la relacionado a las diferentes IPS y OPS con el fin de garantizar la adecuada prestación del servicio en salud a la PPL y por consiguiente el oportuno pago de dicha prestación, así como la forma correcta de reportar e informar los pagos

Por último, teniendo en cuenta que en los informes recibidos del Consorcio de Salud no se discriminaron los gastos por contratos ni por vigencias fiscales, argumentando que son un solo patrimonio autónomo y que los saldos del contrato anterior se sumarían al saldo del contrato siguiente, los valores presentados en las Resoluciones 1280 de 2016 y 724 de 2017 fueron legalizados en su totalidad al primer contrato es decir al No. 363 de 2015.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Considerando que el Consorcio de Salud PPL de 2015 reportó en respuesta a la CGR como pagos a cargo del contrato 363 de 2015 un monto de \$118.877.998.120 y a cargo del contrato 331 de 2016 pagos por \$92.964.765.750, que dan como saldos \$31.745.925.951 del primer contrato y -17.537.740.553 del segundo, se concluye que los registros no cumplen la condición de claridad y revelación que deben caracterizar de información contable, por tanto se configura hallazgo de auditoría.

Hallazgo No 33. Historias Clínicas Establecimiento Carcelario Bellavista

La Resolución 0839 de 2017, emanada por los Ministerios de Salud y Protección Social y el Ministerio de Cultura, establece en el capítulo II, Proceso de Gestión Documental de la Historia Clínica que *“las historias Clínicas deben retenerse y conservarse por el responsable de su custodia, por un periodo mínimo de quince (15) años, contados a partir de la fecha de la última atención. Los cinco (5) primeros años dicha retención y conservación se hará en el archivo de gestión y los diez (10) años siguientes en el archivo central”*.

Así mismo, el artículo 11 de la citada norma, establece que *“el uso, manejo, recolección, tratamiento de la información y disposición final de las historias clínicas, deberá observar lo correspondiente a la protección de datos personales, de que trata la Ley 1581 de 2012, sus normas reglamentarias y las disposiciones que las modifiquen o sustituyan”*.

Igualmente, la Resolución 1995 de 1999 del Ministerio de Salud, mediante la cual se establecen parámetros para el manejo de la historia clínica, en el artículo 5 determina que *dicha historia debe diligenciarse en forma clara, legible, sin tachones, enmendaduras, intercalaciones, sin dejar espacios en blanco y sin utilizar siglas. Cada anotación debe llevar la fecha y hora en la que se realiza, con el nombre completo y firma del autor de la misma”*; así mismo, el artículo 6 de la citada norma, que trata acerca de la apertura e identificación de la historia clínica, es clara en cuanto a que *“todo prestador de servicios de salud que atiende por primera vez a un usuario debe realizar el proceso de apertura de historia clínica”*.

Visitado el Establecimiento de reclusión Bellavista se conoció que el prestador de servicios de salud CEPAIN IPS no suministra copia física de las historias clínicas de la Población Privada de la Libertad para facilitar la consulta de la misma, y servir como apoyo al diagnóstico de los pacientes, y que dichas historias fueron suministradas en un CD compilatorio que contiene el consolidado de todos los pacientes atendidos.

De otro lado, se observó que el operador de salud IPS San Juan de Dios que atiende a la población con patologías Psiquiátricas, entrega las historias clínicas en papel químico, el cual se deteriora con el pasar del tiempo, tornándose ilegible, hasta que se hace imposible de consultar por parte de las diferentes especialidades médicas, máxime cuando la retención debe realizarse por largos periodos.

Las situaciones antes mencionadas se presentan por deficiencias en la gestión administrativa así como en el control y seguimiento por parte de la USPEC a los prestadores de servicios de salud, lo que deriva en riesgo en la atención en salud de la PPL.

RESPUESTA ENTIDAD

Respecto a la circunstancia expuesta por la comisión auditora referente a que “En el Establecimiento de Reclusión Bellavista el prestador de servicios de salud CEPAIN IPS no suministra copia de las historias clínicas de la PPL para facilitar la consulta de la misma, y servir como apoyo al diagnóstico de los pacientes, y que dichas historias fueron suministradas en un CD compilatorio que contiene el consolidado de todos los pacientes atendidos” el Grupo de Salud adscrito a la Dirección Logística informa las acciones tomadas:

- *Vía email del 13/11/2018 se solicitó al operador de un explicación al respecto, de la cual se anexa respuesta sobre el tema; así mismo con el fin de dar cumplimiento a la norma y para propender por una atención en salud con calidad, se dará la instrucción formal al consorcio, para que en la contratación futura que se realizará en el mes de diciembre del corriente año, entre USPEC – Consorcio y el consorcio con los operadores en salud, se incluya dentro de las obligaciones contractuales la entrega formal de las historias clínicas cada vez que se realice una atención en salud a la PPL., la cual deberá ser entregada al responsable asignado al Archivo en cada establecimiento, deberá ser de forma oportuna y cumpliendo con las especificaciones que están dentro de la Ley.*

Por otro lado frente a que “el operador de salud IPS San Juan de Dios que atiende a la PPL con patologías Psiquiátricas, entrega las historias clínicas en papel químico, el cual se deteriora con el pasar del tiempo, tornándose ilegible, hasta que se hace imposible de consultar por parte de las diferentes especialidades médicas, máxime cuando la retención debe realizarse por largos periodos”. El Grupo de Salud adscrito a la Dirección Logística informa las acciones tomadas:

- *Se dará la instrucción formal al consorcio, para que en la contratación futura que se realizará en el mes de diciembre del corriente año, entre USPEC –Consorcio y el consorcio con los operadores en salud, se incluya dentro de las obligaciones contractuales la entrega formal de las historias clínicas cada vez que se realice una*

atención en salud a la PPL., la cual deberá ser entregada al responsable asignado al Archivo en cada establecimiento de forma oportuna y cumpliendo con las especificaciones que están dentro de la Ley; así mismo se envió vía email el 9/11/2018 la novedad de la contraloría al prestador, con el fin de que informe las medidas correctivas que tomarán frente al tema, a la espera de que emitan respuesta.

Lo anteriormente descrito buscando ejercer el control y seguimiento pertinente y a tiempo a los prestadores con el fin de garantizar la adecuada prestación del servicio en salud a la PPL.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad en su respuesta acepta la observación, y propone como mecanismo para subsanar dichas deficiencias, el conminar en la nueva negociación a los operadores de los servicios de salud a que luego de realizar alguna intervención o atención médica se entregue copia física de la historia clínica diligenciada para así cumplir las normas de conservación archivística. Por ende el hallazgo se confirma en los mismos términos en que fue comunicada la observación.

2.4.2.5. **Bienes y Servicios**

Hallazgo No 34. Supervisión Orden de Compra 13750 (D)

La Ley 1474 de 2011 expedida por el Congreso de la República, mediante la cual se dictan directrices orientadas a endurecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública establece en los artículos 83 y 84 la obligación de vigilar permanentemente la correcta ejecución de los contratos a través de un supervisor o un interventor, de la siguiente manera:

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Para el Departamento Administrativo de la Función Pública Ley 1474 de 2011 23 EVA - Gestor Normativo supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos...”

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

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan

constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Así mismo, la Ley 80 de 1993 mediante la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en el artículo 26 refiere el principio de responsabilidad, de la siguiente manera:

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

La expresión "Concurso" y "Términos de referencia" fueron derogadas por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado...

Solicitados a la USPEC los soportes del desarrollo de la orden de Compra 13750 de 2017, mediante la cual se adquirieron tiquetes aéreos para movilizar a los funcionarios a nivel nacional, se suministró una base de datos con 730 registros suministrados por la Agencia de Viajes Subatours.

Al realizar prueba de recorrido a la Subdirección Administrativa y solicitar los soportes utilizados para contrastar la veracidad de la información suministrada por la mencionada agencia de viajes Subatours versus lo facturado por la Aerolínea que prestó el servicio en concordancia con lo establecido en el Acuerdo Marco de Precios, se estableció que la USPEC no realiza verificaciones a los valores facturados por la Agencia de Viajes; encontrando además que no se solicitó a las aerolíneas que expidieron los tiquetes, información de facturación para contrastar con lo reportado por la agencia de viajes.

Esta auditoría, solicitó a la aerolínea SATENA el suministro de información acerca de la facturación, en desarrollo de la orden de compra 13750 de 2017,

encontrando inconsistencias por \$63.880 en dos (2) tiquetes de los 93 tiquetes expedidos por la mencionada aerolínea.

La situación anteriormente descrita obedece a deficiencias en el cumplimiento de actividades de la supervisión consagrados en las normas inicialmente mencionadas, y en el mismo Acuerdo Marco de precios para Tiquetes Aéreos, el cual establece en el numeral 3 en el Mapa de identificación de riesgos, que *“los supervisores deben solicitar copia del Tiquete Aéreo volado y verificar contra el reporte BSP Link”* y en el numeral 4, *“el supervisor designado por la Entidad Compradora debe verificar aleatoriamente el valor del Tiquete Aéreo en la página de internet de la Aerolínea en el momento de la solicitud de cotización, o reserva o expedición”, actuación que pone en riesgo los recursos públicos ejecutados a través del Acuerdo Marco de Precios.*

La presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA ENTIDAD

En concordancia con lo glosado en la observación de la referencia, la Subdirección Administrativa precisa que la servidora pública encargada de solicitar los tiquetes aéreos si realiza el control sobre los tiquetes que se van a expedir, puesto que para solicitar un tique primero se verifica la ruta, el horario y el valor en cada una de las aerolíneas, con las cuales tiene convenio nuestro proveedor que para el caso era Subatours a quien se le adjudicó la orden de compra N° 13750.

Por otro lado, cuando el contratista, es decir, Subatours, nos emite el documento soporte para el cobro, se hace otro control que consiste en la confrontación del valor de las facturas remitidas con el valor de las reservaciones realizadas mediante correo electrónico.

Frente al numeral 4 del mapa de identificación de riesgos cabe aclarar, que cuando se realiza la solicitud de algún tiquete se revisa en las páginas de las diferentes aerolíneas que prestan el servicio en las rutas requeridas y se tienen en cuenta las más económicas que se ajusten a los horarios sugeridos por el comisionado en pro del cumplimiento del objeto de la comisión.

Respecto a las inconsistencias encontradas en las facturas, ya se adelantó el trámite con la aerolínea Satena mediante número de registro 7381 solicitando la facturación del año 2017 para corroborar estos valores con los comunicados mediante factura por la agencia de viajes Subatours, de acuerdo a los soportes suministrados, para la validación de dichas inconsistencias en los pagos realizados.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad informa que la funcionaria a cargo si revisa los valores facturados por el proveedor, y realiza cruces de información con las aerolíneas que tienen dichos destinos, sin embargo, en desarrollo de la auditoría, este órgano de control realizó prueba de recorrido y estableció que la funcionaria a cargo de realizar el seguimiento a la facturación de la orden de compra 13750, no contaba al momento de dicha verificación con información para cruzar valores;

pues al momento de solicitar dichos soportes informaron que no estaba disponible y de acuerdo con la USPEC debía hacerse el requerimiento a la agencia de viajes. En este sentido no es coherente con que información se cotejaba la facturación presentada por la agencia de viajes si en los archivos de la USPEC no reposaban tales soportes. Por ende el hallazgo se confirma en los mismos términos en que fue comunicada para que a entidad tome medidas de control para estos procesos.

Hallazgo No 35. Inversiones en seguridad de la información

La USPEC ha efectuado inversiones que guardan relación con seguridad de la información a través de los siguientes contratos 332 suscrito en 2016 y ejecutado en 2017; en la vigencia 2017 los contratos 069 y 164; el valor total de los tres (3) contratos mencionados asciende a \$301.208.721; Así mismo en 2018 suscribió los contratos 002 y 160 por \$488.000.000. No obstante, se han identificado vulnerabilidades que afectan la seguridad de la información de la Entidad, como las siguientes:

- Expedientes contractuales que no contienen la documentación completa propia de su ejecución, como informes de supervisión, actas de ejecución, soportes de pagos.
- Expedientes contractuales que contienen documentos que no guardan relación con éstos ya que pertenecen a otro contrato.
- Los discos compactos (CD) que hacen parte del expediente contractual se almacenan dentro de felpas o cajas que permiten que el CD se salga o se raye, con lo cual su contenido se pierde o se extravía.
- Se detectó una vulnerabilidad asociada a la dirección web y de correo de la Entidad que fue corregida durante la ejecución de la auditoría de la CGR, no obstante, no identificada dentro del desarrollo de los contratos suscritos en vigencias 2017 y 2018.
- El cuarto donde se encuentran ubicadas las UPS de 60 y 20 KVA y sus bancos de baterías no cuenta con un extintor de fuego cercano.
- La UPS de 20 KVA solo está encendida, no está soportando carga, por lo cual se genera incertidumbre sobre su capacidad real y si es realmente útil incluso como respaldo.
- No se cuenta con hojas de vida de los equipos que hacen parte de la infraestructura tecnológica, ni UPS, ni aires acondicionados.

Además se observa que se pactó en el Contrato 332 de 2016, en su cláusula tercera, obligaciones del contratista: *“35. Metodología del proyecto - De conformidad con las especificaciones técnicas del proceso de selección, el contratista deberá adoptar la siguiente metodología para la ejecución del contrato: (...) A. Entrenamiento certificado de veinte (20) auditores Internos en la norma ISO 27001:2013, con el fin de formar personal interno con los funcionarios de la entidad. Se aclara que en el caso de que algún funcionario no pase la evaluación para la certificación, el contratista deberá suministrar una segunda*

oportunidad, en caso de que el funcionario lo vuelva a perder la Unidad se hará cargo de esta situación.”

De los 20 funcionarios referidos solamente se pudo verificar la autenticidad de 2 de los códigos adjuntos a cada certificado, mediante consulta a la página web <http://www.arciam.org/verify.php> . Los otros 18 no pudieron ser validados en esa página, ni tampoco en la URL www.certidata.info, ya que durante la última semana del mes de octubre y hasta la 3ra semana de noviembre solo se mostraba un mensaje que indicaba encontrarse en mantenimiento. Los códigos de los certificados que no pudieron ser validados corresponden a los siguientes números de identificación: 79494725, 1067885289, 52102421, 1019012903, 79474149, 80178587, 51922611, 79241261, 40933333, 51731427, 39641151, 51701851, 1019024204, 1018412589, 1130626847, 80201304, 1013625774, y 1010209307.

El valor discriminado en la oferta económica presentada por el contratista, fue de \$50.000.000, es decir, cada certificación a un valor de \$2.500.000. Por consiguiente, como no es posible verificar la autenticidad de los códigos incluidos en cada certificado de auditor interno en la norma ISO 27001:2013, existe incertidumbre respecto a su validez.

En consecuencia se presenta un riesgo de daño al erario tasado en el valor pagado por estos cursos, en caso de no poder ser validada y garantizada su autenticidad, ya que lo requerido en los pliegos exige al contratista la entrega de certificados de ámbito internacional. El riesgo se menciona con fundamento en lo estipulado en el artículo 1614 del código civil. También por lo indicado en la cláusula “*Décima primera - Garantías*”, donde se amparó el cumplimiento del contrato y la calidad del servicio, y que a la luz de la normatividad vigente resultan claras, expresas y exigibles y vigentes a la fecha actual. Se resalta que la validez de los certificados debe ampararse hasta marzo del 2020, puesto que los certificados tienen una vigencia de 3 años a partir de la fecha de expedición.

Por lo anterior, la USPEC no cumple con lo estipulado en la norma ISO 27001:2013, ni tampoco con lo requerido por MinTIC en su política de Gobierno en Línea. Se presenta por deficiencia en la utilización de recursos públicos, en la no obtención del beneficio esperado, en la no satisfacción de las necesidades plasmadas en los estudios previos que dieron origen a la contratación mencionada. También se presenta porque no se ha asumido la responsabilidad sobre el asunto por parte de las áreas dentro de la Entidad, al igual que falta de gestión por parte del área que asume las funciones de Oficial de Seguridad de la Información y Líder de implementación de SGSI dentro de la USPEC.

RESPUESTA ENTIDAD

Parte de la respuesta se centra en documentos del contrato No. 332 de 2016, no obstante, la observación hace referencia a otros contratos donde se evidenció la misma situación producto de la labor de revisión de la Contraloría, y en donde fue necesario, mediante oficios, solicitar información que debía reposar dentro del expediente contractual. A manera de ejemplo se puede citar el Contrato No. 385 de 2014, donde no reposan de manera completa ni las facturas ni los soportes de pago, en el que adicionalmente aparecen documentos de un contrato de obra que no guarda relación alguna con el No. 385. Por tanto no se desvirtúa la situación detectada.

La Entidad cita el manual A3-MA-02 y el procedimiento A3-PR-10 con los cuales indica se subsana lo mencionado en la observación; no obstante, la implementación de estos controles frente a lo encontrado demuestra que estos controles resultan insuficientes, en parte porque éstos se han enfocado en la identificación de los tipos de activos de información, no de los activos de información en sí. Es decir, no existe un inventario de cierto tipo de activo de información que indique cuantos activos de información posee una cierta dependencia, por ejemplo, cuantas solicitudes de inicio de un debido proceso, así como en el inventario tradicional se puede saber cuántos computadores posee una oficina, del tipo de activo "equipo de cómputo".

Se considera interesante la iniciativa de la OTEC para iniciar la depuración requerida, pero no se identifica que este tipo de control se haya establecido de manera institucional para todas las demás oficinas y no se observan acciones definidas en las fases de "Verificar" ni el "Actuar" dentro del ciclo de PHVA, como tampoco definiciones eficaces para identificar todas las situaciones que requieren corrección. Tampoco existen evidencias de traspasos de activos de información de un funcionario a otro, aún cuando se han presentado continuos movimientos de personal y de directivos y coordinadores dentro de la Entidad desde la vigencia 2016.

Respecto a la vulnerabilidad detectada en la URL de la página web, la Entidad, menciona en la respuesta que se incurrió en ella para no generar mayores gastos en la compra de otros productos de seguridad de TI, lo cual ratifica lo mencionado en la observación, pues ha sido la misma Entidad la que ha planeado y ejecutado recursos por \$ 789 millones en dos vigencias, y de acuerdo a lo observado y a lo contestado, aún continúan las falencias de seguridad de la información. En este aspecto la identificación de necesidades no ha sido la mejor, trayendo las consecuencias evidenciadas en este y otros hallazgos.

Respecto a la ubicación de los extintores, estos se han localizado allí producto de la asesoría de la ARL, tal como se observa en las imágenes incluidas en la respuesta, no por parte de los dos contratos de consultoría y los otros dos contratos de prestación de servicios, cuando en todos se tienen obligaciones específicas respecto a la seguridad física. Aun así, la ubicación de estos extintores no brinda las garantías de seguridad para la atención de una emergencia, pues no se ha considerado que para llegar hasta el cuarto de UPS se deben utilizar las dos manos para acceder a la escalera y sobrepasar las puertas de acceso, lo cual genera riesgo para la persona que deba trasladar el extintor hasta ese sitio.

Respecto a la UPS que no se encuentra en uso, se indica que se tiene como plan de contingencia, no obstante, debido a que no soporta ningún tipo de carga y no se han hecho pruebas de carga, su respuesta en situaciones de emergencia genera incertidumbre. Para ponerla en operación como medida de contingencia se requiere de la manipulación de circuitos y fases eléctricas, labor para la cual no hay personal capacitado en la USPEC, lo que conlleva a otro riesgo, o que la UPS no pueda ser utilizada para tal fin; por lo cual se está pagando mantenimiento y servicio de energía eléctrica por un elemento que no brinda ningún beneficio para la USPEC en la configuración actual que se tiene.

Respecto a las hojas de vida de los equipos, la CGR los solicitó en prueba de auditoría pero no fueron suministradas, en su lugar informaron que se contaba con la carpeta de mantenimiento de los equipos, lo que es distinto a una hoja de vida. La iniciativa de la OTEC para sistematizar esta parte puede solucionar lo observado, no obstante, aún se encuentra en fase de pruebas y no se ha finalizado su implementación. Por consiguiente, todos los aspectos mencionados se preservan como hallazgo con carácter administrativo.

Respecto a los certificados, se recibió copia de un correo remitido por el Contratista, no por la entidad que realizó la capacitación y certificación; esta última solo posee una página web para verificar la validez del código que aparece en cada certificado, la cual sigue en mantenimiento (www.certidata.info). Aún queda incertidumbre sobre la validez de estos certificados que tienen carácter de internacional, ya que no es posible verificar los códigos impresos en cada uno de ellos. El valor pagado incluye este tipo de servicio postventa, ya que deben continuar vigentes por 3 años, de lo contrario se obtiene un documento que solo respaldará la asistencia al curso y no la calidad de auditor certificado, con la consecuente diferencia de costo que ello implica. Si bien no existe certeza del daño, se mantiene la observación sin la connotación fiscal y disciplinaria y en consecuencia se reformuló con los ajustes pertinentes y se valida hallazgo de auditoría con carácter administrativo.

Hallazgo No 36. Mantenimientos preventivos y correctivos en el Contrato 385 de 2014 y garantía de calidad

Se suscribió el Contrato 385 de 2014 con el objeto de “*Prestar el servicio de mesa de ayuda y mantenimiento de equipos para la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios*” por un valor inicial de \$1.187.254.200, el cual fue objeto de adición y aún se encuentra en ejecución. No obstante que han sido facturados y pagados rubros asociados a mantenimiento preventivo, se observa que producto del desarrollo de estas actividades se ha presentado lo siguiente:

- Carcasas del banco de baterías de las UPS de 60 y 20 KVA que presentan señales de golpes y deformidades en su estructura.
- Cable en ángulo recto, que afecta sus propiedades de conductividad, en la entrada de acometida en el cuarto de UPS.
- Cables que sobresalen de un interruptor doble de iluminación cuyos terminales se encuentran cubiertos con cinta aislante.
- Pared con señales de perforación que no fue resanada por traslado de control de aire acondicionado efectuado por el contratista dentro del centro de cómputo.
- Perforación en pared que no ha sido resanada y cables eléctricos a la vista dentro de una de las perforaciones por traslado de panel realizado por el contratista en centro de cómputo.

Al respecto, es preciso considerar que, además del Contrato 385 de 2014, la USPEC ha suscrito el contrato de arrendamiento de la Sede que a la vez deriva obligaciones que implican la conservación y buen estado del inmueble por parte del arrendador.

En consecuencia, se presentan aspectos pendientes de ser atendidos por los contratistas de los contratos 385 de 2014 o de arrendamiento de la sede y susceptibles de ser cubiertos por la póliza de calidad de dichos contratos.

Adicionalmente, dentro del Contrato 385 de 2014, se presenta pago por mantenimiento correctivo sobre 12 access point marca Dlink sin que el soporte respectivo evidencie actividades diferentes a las de mantenimiento preventivo. No obstante, la factura 26 evidencia cobro por mantenimiento preventivo y correctivo de estos ítems.

Además se observa que las facturas 13, 23, 26, 34 y 42 discriminan valores facturados y cobrados por actividades de mantenimiento preventivo y a su vez de mantenimiento correctivo. Dentro de las obligaciones específicas derivadas del objeto del contrato, se indicó en el numeral nueve: “9. *Llevar a cabo mantenimiento correctivo cuando este se requiera, sin costo adicional para la USPEC*”.

Contemplando lo especificado en la oferta económica² presentada por el contratista, en su anexo No. 7, las cifras discriminadas para mantenimiento correctivo, en el ámbito del Contrato, se relacionan con valores a tener en cuenta en el caso de presentarse un evento que ocasione un mantenimiento de tipo correctivo; valores que además serán los máximos a reconocer por parte de la USPEC en el caso de presentarse durante la vigencia del contrato.

Los mantenimientos preventivos, por su parte también tienen su propio rubro dentro de la propuesta, y se entiende se aplicarán con cierta periodicidad durante la ejecución del Contrato. No obstante, de acuerdo con lo observado en las facturas mencionadas, a la vez que se hace mantenimiento preventivo se cobra por mantenimiento preventivo y también correctivo. Es de resaltar que en los mantenimientos preventivos se hacen cambios de piezas de los equipos sujetos a ese procedimiento, y no por ello se considera mantenimiento correctivo, ya que este último tiene lugar únicamente cuando se presentan fallas de los equipos no atribuibles al contratista.

Situaciones que se presentan por deficiencias en la función³ de supervisión del contrato para la vigencia 2016 y 2017, en la cual se presentaron los hechos referidos y la no aplicación del numeral 20 de la cláusula segunda del Contrato, Obligaciones del Contratista, que dan lugar a la desatención de lo estipulado en el numeral 4º del artículo 5º de la Ley 80 de 1993, genera, riesgo para las personas y equipos de la USPEC y producen deficiencias respecto al cumplimiento de las normas RETIE, seguridad informática y gobierno digital.

RESPUESTA ENTIDAD

Las condiciones citadas en la observación hacen referencia a la infraestructura física del edificio, la cual no hace parte del objeto del Contrato 385 de 2014, asociado con el servicio de Mesa de Ayuda, al igual que no hace parte de las funciones de la OTEC gestionar esta infraestructura. No obstante lo anterior, es importante indicar que las UPS que operan en el referenciado cuarto eléctrico operan con normalidad, al igual que los sistemas y subsistemas que operan en el Centro de Cómputo.

² Folio No. 310 expediente contractual – Contrato 385 de 2014

³ Contrato 385 de 2014. Cláusula Séptima- Derechos y Obligaciones de la Unidad. Numeral 8)
Comunicar por escrito al Contratista cualquier reclamación por deficiencia en los servicios contratados.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

No se acepta la respuesta dada por la Entidad, precisamente por el hecho de que existen dos contratos, el 385 de 2014 y el contrato de arrendamiento, y pese a ello se identificaron las situaciones evidenciadas, generando riesgo para las personas y equipos de la USPEC, sin dar cumplimiento de las normas RETIE, seguridad informática y gobierno digital. Como se indicó, las situaciones mencionadas en el inciso 4 y 5 del hallazgo fueron ocasionadas por acciones de mantenimiento del mismo contratista.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Sobre el pago por mantenimientos de un administrador de tráfico Blue Coat, Referencia PacketShaper 7500 que se encuentra sin uso, ya que fue reemplazado por un UTM Fortinet y el equipo IBOSS y el pago por concepto de mantenimiento correctivo sobre 12 access point marca Dlink sin que en el reporte se evidencien actividades diferentes a las de mantenimiento preventivo, trabajo que también fue objeto de cobro en la factura No. 26 se precisa que en la vigencia 2017, el equipo BlueCoat Packet Shaper 7500 se encontraba en uso cumpliendo las funciones de gestor de ancho de banda (limitador y gestor de uso de aplicaciones web de internet) en la red de USPEC.

Es de anotar que este equipo hace parte de la infraestructura que implementó en su época UNE EMP vigencia 2012 y que fue entregado a la Unidad el 01 de agosto de 2014 y se legaliza con el Acta 983 del 31 de diciembre de 2014 (adjunto).

Sin embargo, considerando que:

1. La obsolescencia propia del equipo y el cambio comercial, al haber sido adquirido el fabricante BlueCoat por Symantec, quien modificó los términos y condiciones, de tal forma que la entidad no tiene derecho a seguir utilizando el software de administración de ancho de banda después del 01 de noviembre de 2018, fecha de vencimiento del licenciamiento, lo que implica que a partir de esta fecha las funciones del dispositivo quedan inoperables, lo que deriva en la indisponibilidad del servicio de internet

2. El dispositivo Packet Shaper 7500 actualmente es considerado obsoleto por el ahora fabricante Symantec quienes a su vez ya no ofrecen ni proveen soporte directo o indirecto sobre este equipo, por lo cual desde el 29 de diciembre de 2017 no se paga mantenimiento preventivo ni correctivo a este dispositivo.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Se acepta lo referente a esta parte, debido al cambio de condiciones realizado por Symantec nuevo propietario de la marca Packet Shaper, situación ajena al contratista y a la Entidad. El licenciamiento se actualizó en su momento para soportar el ancho de banda en el contrato de conectividad adquirido en 2017, para soportar la nueva capacidad del enlace.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La OTEC, de manera programada, en la vigencia 2018, ha desarrollado un proyecto tendiente al reemplazo del equipo de manera controlada, fortaleciendo la administración y gestión de seguridad que se hace del tráfico de red de la Unidad. Por esta razón, inició las pruebas de funcionamiento del módulo de gestión de ancho de banda del dispositivo UTM Fortigate (firewall). A la fecha, está en curso una reconfiguración de la red que implica un ajuste al UTM, con lo cual se garantizará la gestión del tráfico.

Lo expuesto evidencia que lo indicado en la observación hace parte de las gestiones de renovación y fortalecimiento de la plataforma tecnológica de la Unidad hace continuamente con el fin de proveer un servicio de red estable y de calidad para los funcionarios y contratistas de la USPEC.

Por otro lado respecto a que *“de acuerdo a lo observado en las facturas las facturas No. 13, 23, 26, 34 y 42, a la vez que se hace mantenimiento preventivo se cobra por mantenimiento preventivo y también correctivo. Es de resaltar que en los mantenimientos preventivos se hacen cambios de piezas de los equipos sujetos a ese procedimiento, y no por ello se considera mantenimiento correctivo, ya que este último tiene lugar únicamente cuando se presentan fallas no atribuibles al contratista.”*, se indica que, una vez revisado el Estudio Previo y sus anexos técnicos así como la propuesta técnico económica del contratista Unión Temporal SPMIC USPEC, se hacen las siguiente precisiones:

- 1. Según lo requerido por la Unidad, el contratista debe adelantar mínimo dos (2) mantenimientos preventivos y los que se requieran de tipo correctivo por vigencia. Es importante indicar que la Unidad requirió que se prestara un modelo de disponibilidad 7x24x365, para los equipos relacionados en el Estudio Previo y su especificaciones técnicas mínimas, cuya disponibilidad se estableció de tal forma que en caso de daño se iniciara inmediatamente el respectivo protocolo de atención sin costo adicional para la Unidad, tal como se ha evidenciado en las vigencias 2015, 2016 y 2017 de acuerdo con lo estipulado en el Pliego de Condiciones Definitivo, en el Contrato (Cláusula Segunda Numeral 9) y en la Oferta Económica.*
- 2. De acuerdo al desagregado económico del contrato, se tiene un monto de \$ 89.168.427 de pesos IVA incluido, que incluye la provisión para la compra repuestos por un valor de \$23.200.000 IVA incluido. Es decir que para el pago de los mantenimientos por vigencia se tiene \$65.968.427.*
- 3. Sobre el modelo de facturación es importante considerar que:*
 - a. Las facturas relacionadas en la observación corresponden a la forma que el supervisor de la época y el contratista establecieron en concordancia con lo establecido en el pliego de condiciones definitivo; es decir, en una factura se incluye separadamente el costo por ítem de los mantenimientos preventivos y correctivos. Existe la posibilidad de generar tres facturas si así se quiere, una con el costo asociado con el derecho a disponer de los mantenimientos correctivos con repuestos y mano de obra que requiera la Unidad por una vigencia en un esquema de disponibilidad de 7x24x365; y dos facturas que correspondan a los dos (2) mantenimientos preventivos por vigencia que se exige en el contrato.*

- b. Los valores por ítem de las facturas incluidas en la observación son constantes y corresponden a lo establecido en el Anexo 7. Oferta Económica del Contratista, (adjunto).

En conclusión, es importante considerar que el Contrato 385 de 2014, en lo referente a los mantenimientos establece un modelo de disponibilidad para el caso de todas aquellas fallas que impliquen la no disponibilidad u operación de los equipos establecidos por la Unidad. Esto implica que se tenga derecho a todos los mantenimientos correctivos, repuestos y mano de obra necesaria para garantizar la disponibilidad en la operación de estos equipos. Este esquema se complementa con la ejecución de dos (2) mantenimientos preventivos por vigencia.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

No se acepta la respuesta dada por la Entidad, debido a que tanto los soportes de las facturas referidas, como las facturas en sí mismas, hacen referencia al pago simultáneo de mantenimientos preventivos y correctivos, lo cual se facturó y se pagó de esta manera. Esto difiere de los términos y obligaciones contractuales establecidos, donde el contratista debe realizar los mantenimientos preventivos sin hacer cargo a los mantenimientos correctivos, ya que la mezcla de los dos, desnaturaliza de por sí la razón de ser de cada uno de los mantenimientos y de los rubros destinados para tal fin.

En consecuencia, se acepta parcialmente lo mencionado por la Entidad respecto al administrador de tráfico, pero no la segunda parte, por lo cual se efectuaron ajustes en redacción, y valida hallazgo de auditoría.

Hallazgo No 37. Software de Control de Visitantes Ítem 15.14.17 (D)

Se suscribió el Contrato de Obra 218 de 2013, cuyo objeto es la "Construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el establecimiento penitenciario y carcelario de Tuluá - Valle del Cauca, mediante el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste. De acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la SPC" por \$48.535.839.688.

Dentro del mencionado contrato se incluyó el ítem No. "15.14.17 Software de Control de Visitantes." y "15.14.18 Estaciones de trabajo Sistema de Control de Visitantes" como parte de un componente denominado "Sistema de Control de Visitantes". En visita realizada al EPMSC Tuluá, los días 23, 24 y 25 de octubre se observó que si bien las estaciones de trabajo adquiridas mediante ítem 15.14.18 se encuentran funcionando, no es posible su uso en conjunto con el software de control de visitantes adquirido mediante ítem 15.14.17, debido a que este último no satisface las especificaciones técnicas contractuales en el marco del Contrato de Obra 218 de 2013, las cuales se describen a continuación:

"15.14.17 Software de Control de Visitantes

La estación de trabajo para control de visitantes tendrá las siguientes funciones:

- ✓ *Organizar y registrar la información de los visitantes, empleados, contratistas y personal que ingresa y abandona diariamente las instalaciones del centro penitenciario.*
- ✓ *Capturar la foto por medio de cámaras Web y la información de un visitante.*
- ✓ *Permitir la generación de informes*
- ✓ *Permitir a los operadores validar la entrada y la salida de los visitantes*
- ✓ *El sistema podrá funcionar de forma autónoma o interconectada al sistema central*
- ✓ *El sistema deberá poder administrar el registro de los internos y compararlos con los visitantes."*

Las estaciones de trabajo adquiridas para soportar el funcionamiento del software cuentan con un dispositivo de captura de huella dactilar marca M2SYS. Aunque el sistema operativo de la estación de trabajo tiene configurado el dispositivo señalado, y lo reconoce como un dispositivo disponible para ser usado, el software bajo el ítem contractual 15.14.17 no lo identifica como tal, puesto que no se ha habilitado la llave de licenciamiento del software Easy Lobby que permita incorporar el dispositivo para hacer captura de huella digital de los visitantes y validar su identidad. Por tanto, esto incide en la satisfacción de los siguientes requerimientos técnicos: *"Organizar y registrar la información de los visitantes, empleados, contratistas y personal que ingresa y abandona diariamente las instalaciones del centro penitenciario."* y *"Permitir a los operadores validar la entrada y la salida de los visitantes"*.

De otra parte, se comprobó que aunque las estaciones de trabajo se encuentran conectadas bajo la misma red LAN, y que existe conectividad IP dentro de los dos segmentos de red en los cuales se han dispuesto, no es posible consultar los datos del registro de visitantes entre una y otra estación. La verificación se realizó con las 7 estaciones de trabajo adquiridas, en las que se ingresó al sistema Easy Lobby, se registró un visitante en una de las puertas de acceso al Establecimiento Penitenciario, y luego al ingresar a otra estación dotada del mismo sistema Easy Lobby, no se pudo encontrar la información previamente registrada. Lo cual indica que el software Easy Lobby no administra los datos registrados de manera conjunta entre las estaciones de trabajo, a pesar de que se encuentran en red y habilitadas a nivel de sistema operativo para ello. Por lo cual no se satisface el siguiente requerimiento técnico: *"El sistema podrá funcionar de forma autónoma o interconectada al*

sistema central", ya que el requerimiento hace referencia al "sistema" que se entiende en este caso es el compendio de todas las estaciones de trabajo y no a una de ellas de manera aislada. Por consiguiente no se observó que el sistema funcione de manera autónoma, tal como lo exigen las condiciones contractuales.

Tampoco permite *"Organizar y registrar la información de los visitantes, empleados, contratistas y personal que ingresa y abandona diariamente las instalaciones del centro penitenciario"* puesto que se indica que lo pretendido con este sistema es organizar y registrar la información de los individuos que ingresan y salen de las instalaciones del centro penitenciario, es decir en su conjunto, no particularmente para una puerta de acceso.

De acuerdo con lo consultado en la página web del fabricante (www.hidglobal.com) y a la hoja de especificaciones técnicas allí publicada⁴ junto con la guía de instalación, en la sección *"Easy Lobby solution overview"*, se observa que esta capacidad solo se logra cuando se incorporan y configuran licencias adicionales a la solución, como las Easy Lobby eAdvance y Easy Lobby Satellite. Lo cual no puede entenderse como items adicionales ni valores adicionales a lo ya contratado, pues la funcionalidad definida en los requisitos contractuales se encuentra así establecida desde la firma del contrato.

También se ve comprometida la satisfacción de los siguientes requerimientos técnicos: *"El sistema podrá funcionar de forma autónoma o interconectada al sistema central"* y *"El sistema deberá poder administrar el registro de los internos y compararlos con los visitantes"*, debido a que no se encontraron campos habilitados para registrar información del número único nacional de cada persona Privada de la Libertad ni su número DECA, los cuales existen en el SISIPPEC y permiten al personal de guardia identificar plenamente a un interno, ya sea sindicado o condenado. Esta información es utilizada por el INPEC para validar la relación que tenga un visitante con un interno. Por tanto, no se observó la posibilidad de registrar esta información dentro del sistema Easy Lobby, ni tampoco interconexión con el SISIPPEC para validar esta información.

Adicionalmente, el software Easy Lobby no se encuentra registrado a nombre del INPEC o la USPEC, en ninguna de las 7 estaciones de trabajo revisadas.

Por todo lo anterior el ítem 15.14.17 no satisface los requerimientos técnicos contractuales del Contrato de Obra 218 de 2013 y no es posible para el INPEC hacer uso del software Easy Lobby entregado por el contratista, para el ejercicio de sus funciones misionales. En consecuencia se está realizando un

⁴ plt-03258-a.0_-easylobby-svm-10.4-installation-administration-user_guide-2.pdf

pago por un ítem que no satisface las condiciones contractuales, y se da un reconocimiento al contratista por un elemento que no presta ningún servicio o beneficio al INPEC, por lo cual se genera además riesgo de daño al erario por⁵ \$101.243.318, el cual se materializaría una vez se dé el recibo final a satisfacción de la obra.

Situación que se presenta por deficiencias de supervisión que dan lugar a presunto incumplimiento de la cláusula novena del Contrato No. 218 de 2013, que indica: *"Cláusula Novena: Proceso para efectuar la liquidación de las actas parciales: Las actas de pago parcial de obra serán liquidadas de acuerdo con la medición de obras ejecutadas. La SPC cancelará, el valor de la actividad una vez se cumplan los requisitos establecidos en el contrato"* y ponen en riesgo la correcta destinación del recurso público por lo cual este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario, en consonancia con lo estipulado en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 3º de la Ley 489 de 1998.

RESPUESTA ENTIDAD

Con el fin de dar mayor claridad a las acciones ejecutadas por la Dirección de Infraestructura frente a las circunstancias relacionadas en esta observación, se procede a citar lo glosado en el oficio con asunto CGR-USPEC No. 21:

"Las estaciones de trabajo adquiridas para soportar el funcionamiento del software cuentan con un dispositivo de captura de huella dactilar marca M2SYS. Aunque el sistema operativo de la estación de trabajo tiene configurado el dispositivo señalado, y lo reconoce como un dispositivo disponible para ser usado, el software bajo el ítem contractual 15.14.17 no lo identifica como tal, puesto que no se ha habilitado la llave de licenciamiento del software Easy Lobby que permita incorporar el dispositivo para hacer captura de huella digital de los visitantes y validar su identidad. Por tanto, esto incide en la satisfacción de los siguientes requerimientos técnicos: "Organizar y registrar la información de los visitantes, empleados, contratistas y personal que ingresa y abandona diariamente las instalaciones del centro penitenciario." y "Permitir a los operadores validar la entrada y la salida de los visitantes".

Este software y estaciones de trabajo fueron sometidas a prueba en diligencia del 30 de mayo de 2018, en el marco de la indagación preliminar IP 02-2018 por parte de la Contraloría General de la República de Colombia, anexo acta de diligencia y oficio 2018-E0101821 donde se dispone el cierre de la indagación preliminar.

"También se ve comprometida la satisfacción de los siguientes requerimientos técnicos: "El sistema podrá funcionar de forma autónoma o interconectada al sistema central" y "El sistema deberá poder administrar el registro de los internos y compararlos con los visitantes", debido a que no se encontraron campos habilitados para registrar información del número único nacional de cada persona Privada de la Libertad ni su número DECA, los cuales existen en el SISIPEC y permiten al personal de guardia identificar plenamente a un interno, ya sea

⁵ Acta de recibo Parcial de Obra No. 25 pag 19 y Acta de recibo Parcial de Obra No. 34 pag 36

sindicado o condenado. Esta información es utilizada por el INPEC para validar la relación que tenga un visitante con un interno. Por tanto, no se observó la posibilidad de registrar esta información dentro del sistema Easy Lobby, ni tampoco interconexión con el SISIPEC para validar esta información.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Se mantiene la observación en los mismos términos que fue comunicada. En consonancia con la Cláusula novena del contrato, donde se indica que el recibo dado con respecto al software solo tiene el carácter de provisional mientras se da el recibo final a satisfacción de la obra, se suprimió la connotación fiscal en la observación inicialmente comunicada.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El sistema podrá funcionar de forma autónoma o interconectada al sistema central" y "El sistema deberá poder administrar el registro de los internos y compararlos con los visitantes", debido a que no se encontraron campos habilitados para registrar información del número único nacional de cada persona Privada de la Libertad ni su número DECA, los cuales existen en el SISIPEC y permiten al personal de guardia identificar plenamente a un interno, ya sea sindicado o condenado. Estas características fueron verificadas una a una, obteniendo resultado positivo. El operante INPEC fue capacitado en el manejo de este, pero el operante no lo usa, y se debe entregar y terminar de desarrollar con la base de datos exclusiva que maneja INPEC (sisipec), permisos no otorgados por INPEC hasta el momento para este desarrollo. El sistema fue certificado por el fabricante y capaz de realizar las acciones citadas.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

De acuerdo a lo observado en la visita realizada en octubre de 2018, lo mencionado por la Entidad no se observó en ninguna de las estaciones examinadas.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Por lo anterior, la observación comunicada no es de recibo para esta Unidad, por lo que se solicita respetuosamente al Grupo Auditor sea retirada.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Se mantiene la observación en los mismos términos que fue comunicada y se valida como hallazgo.

Hallazgo No 38. Seguimiento y supervisión a la ejecución de contratos con componentes tecnológicos para el INPEC y servicio postventa (D)

Los contratos incluyen cláusulas que deben ser aplicadas y en caso de no lograrse, se debe hacer el llamamiento en garantía, a los contratistas y a las aseguradoras respectivas.

La USPEC ha suscrito contratos de obra donde se incorporan componentes tecnológicos y cuyo beneficiario final es el INPEC. No obstante, se observa que algunos elementos, como cámaras PTZ, sistemas de Video IP, sistemas de control y gestión integrado, aires acondicionados y UPS presentan deficiencias de funcionamiento que ocasionan la no satisfacción de las condiciones estipuladas contractualmente, no permiten el uso y disfrute por parte del INPEC, al igual que no se logra obtener el beneficio plasmado en los estudios previos y se termina afectando el cumplimiento de las funciones misionales del INPEC.

Algunos ejemplos de ello son lo ocurrido en el Contrato 218 de 2013, en el EPMSC Tuluá, con las siguientes cámaras PTZ que no reaccionan a los comandos de movimiento remoto: BQB_P1:PTZ Comedor2 y BQA_P1:PTZ Patio1 y el domo fijo BQM_Pasillo Control guardia que no permite ningún tipo de gestión a través del software; el sistema de Video IP que no permite reproducir sonido en la transmisión de videos institucionales⁶ y que solo es posible a través del BlueRay, además su estación de trabajo está inoperable por la falla de unos cables de conexión USB; detectores de humo que reportan falsas señales al sistema de control y gestión integrado, la falta de mantenimiento de los dos aires acondicionados LG en los puestos de Guardia de la garita No. 3, lo cual hace que presenten goteo por condensación. Es de resaltar que los aires fueron instalados sobre gabinetes eléctricos, por error de diseño, generando además riesgo de corto circuito.

Otro aspecto es la UPS marca Quest POWEST referencia TITAN de 2 KVA monofásica con número serial 3530048 la cual se encuentra averiada y desconectada del circuito que debía regular, por lo cual no cumple ninguna función ni representa beneficio alguno para el Establecimiento. La imagen de las cámaras de CCTV no es posible visualizarlas desde el CEDIP ubicado en el edificio principal del INPEC en Bogotá, debido a que el contratista configuró

⁶ Como la que tuvo lugar el 25 de octubre, sobre Derechos Humanos y la sentencia T-762, no fue posible transmitirla a las pantallas de todos los patios porque no se contó con la estación de trabajo para reproducirla debido a la falla de los cables USB y a la dificultad de transmitir sonido hacia las pantallas mediante el uso del software de la estación de trabajo.

erróneamente el direccionamiento IP dentro de la Obra de ampliación del EPMS C Tuluá, por lo cual no se facilita el desarrollo de esta función misional para el INPEC.

Así mismo, en el Contrato No. 217 de 2013, en el EPMS C Espinal, las cámaras PTZ F_PATIO1_PTZ_P1 y F_COMEDOR2_PTZ_P1, y los domos fijos G_CAMINADERA3_P1 y L_LAVADO_FIAMBRETERAS_P1 no funcionan; la UPS del patio 4 presenta fallo en el banco de baterías y por ello no brinda ninguna función de regulación ni beneficio alguno para el Establecimiento Penitenciario. También se realizó una configuración de la red de datos equivocada en la obra de ampliación del Establecimiento, donde se utilizaron 3 VLANs de más de las asignadas; utilizaron esas VLAN de ámbito WAN del INPEC para la comunicación de datos que solo requerían ámbito local LAN - Espinal.

Se evidencia la misma situación con lo acaecido en el Contrato 330 de 2016 en el EPMS C Valledupar, donde no se ha practicado ningún mantenimiento preventivo a los aires acondicionados adquiridos, la no entrega de planos, diagramas de interconexión eléctrica y lógicos de los sistemas CCTV adquiridos, la realización de un solo mantenimiento preventivo desde la entrega del sistema CCTV, novedades como la interrupción repentina de recepción de video de las cámaras de la pantalla principal desde el cuarto de control de CCTV, la estación de trabajo del CCTV que fue retirada por una falla presentada desde el 31 de agosto y que aún no ha sido reemplazada, la conexión y transferencia eléctrica entre la UPS y la planta eléctrica del establecimiento, la presencia de carga eléctrica en el cuerpo del gabinete metálico ubicado desde la guardia interna hasta el nodo uno, donde su instalación eléctrica se realizó en una canaleta que presenta riesgo de afectación por presencia de roedores.

En dicho contrato, también se han presentado diversos eventos que han afectado el funcionamiento del CCTV y se asocian a factores eléctricos. No obstante de ello, y que existen diversas actas que lo sustentan, no se evidencia por parte de la supervisión, revisión del sistema de puesta a tierra y canalización eléctrica, protecciones contra rayos, protecciones contra descargas y sobrecargas de cualquier tipo, tal como lo indican las especificaciones técnicas del pliego de condiciones y que son parte integral del contrato. Sin embargo, para la adjudicación de este contrato, el indicador diferenciador que incidió en la adjudicación al contratista seleccionado fue la del factor técnico de calidad, tal como lo demuestra la Resolución 1234 del 23 de diciembre de 2016, a pesar de que la propuesta económica presentada fue la más alta.

Así mismo en el Contrato 330 de 2016, en el EPMSC Cali, se han presentado las siguientes novedades:

- Las Cámaras PTZ garitas 12 y 15 desde el 19 de enero de 2018 no funcionan y sigue sin solucionarse
- Las Cámaras PTZ garitas 14 y 16 presentan pérdida de visualización en más del 40% de la imagen por condensación dentro de la cámara
- Las Cámara PTZ garita estadio, presentan falla en transformador de la cámara por falla en su resistencia al agua
- Se dan continuas fallas eléctricas por falta de protecciones eléctricas DPS (Dispositivo de protección contra sobretensiones), y el no aterrizaje a tierra de tubería EMT
- Fallas en la cámara fija Patio 3 sin solución
- Fallas en la cámara fija Entrada Vehicular sin solución
- Fallas en la cámara fija denominada reja alta sin solución
- Fallas en la impermeabilización de los agujeros para anclar las cámaras de vigilancia con cuello de ganso, lo cual ha originado fallas en las cámaras allí ancladas.
- Problemas eléctricos por falta de instalación de un transformador de 1 KVA
- Tuberías metálicas tipo EMT sin aterrizar, no se ha solucionado a pesar de haber sido reportado
- Canalizaciones aéreas sin protecciones (norma CS 273)
- Cajas de paso eléctricas y de datos (contenedores metálicos) sin aterrizar y sin protección contra descargas o sobrecargas
- No se instalaron protecciones eléctricas para evitar sobretensiones o descargas indeseadas.
- No se hizo instalación de tierras de acuerdo a lo exigido en el "Ítem 11.Sistema puesta a tierra".
- Falta del elemento transformador de video del PV adscrito al cuarto de operaciones a la segunda pantalla de visualización.
- Instalaciones eléctricas que no cumplen con la norma RETIE (Reglamento Técnico de Instalación Eléctrica)
- No se está atendiendo la garantía de 36 meses sobre el cableado, la cual cubre la instalación, diseño de la red y demás elementos que componen la red de cableado del EPMSC Cali.

Las situaciones antes mencionadas se presentan después de firmadas las Actas de Recibo Parcial de Obra⁷ donde se relacionan estos elementos. Las fallas mencionadas son reportadas por el INPEC pero no son atendidas oportunamente por el Contratista, ni se efectúan los respectivos requerimientos por parte de la interventoría o supervisión, no se registra el inicio del debido proceso por estos hechos, ni se han hecho efectivas multas o sanciones.

⁷ En el caso de los contratos de obra.

Como resultado se ha pagado de acuerdo a los cortes y avances registrados en las actas de recibo parcial de obra, pero no se obtiene el beneficio esperado ni se puede hacer uso y disfrute de los bienes adquiridos. Situación que se presenta por deficiencias en la definición de la ruta crítica por parte del contratista de obra, e igual deficiencia por parte de la interventoría y supervisión que avaló estos cronogramas, los cuales fueron también parte constitutiva de la ejecución de obra y de los entregables.

También se presenta omisión de las labores de supervisión e interventoría ante los hechos mencionados, razón por la cual está hallazgo tiene presunto alcance disciplinario teniendo en cuenta las garantías contractuales y de funcionamiento definidas sobre los ítems del contrato de obra, y las garantías postcontractuales y las obligaciones de mantenimiento preventivo y correctivo presentes en los contratos de tecnología que no han sido requeridas.

El ejercicio de interventoría y supervisión también presenta fallas en la no comprobación de las situaciones manifestadas por el INPEC y en la no aplicación de las pólizas suscritas, con lo cual se corre el riesgo de que éstas pierdan vigencia y no sea posible efectuar reclamación alguna.

Se hace énfasis en que los hechos mencionados no reflejan la totalidad de las fallas que se pueden estar presentando en los contratos de obra que incorporan elementos tecnológicos, ni en los contratos que involucren tecnología cuyo beneficiario sea el INPEC, ya que la auditoría se ha realizado de manera posterior y selectiva.

El presente hallazgo también obedece a deficiencias en el sistema de control interno de la USPEC que generan riesgo de suscribir actas de recibo final a satisfacción de contratos de obra con ítems que no se encuentran en funcionamiento. También por deficiencias en la comunicación con el INPEC para identificar las necesidades de servicio postventa sobre los contratos que involucran componentes tecnológicos y cuyo beneficiario sea el INPEC, con lo cual no se atiende lo estipulado en los contratos, ni los principios de eficiencia y eficacia contemplados en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998, ni el principio de coordinación estipulado en el artículo 6º de la misma Ley. Adicionalmente no se aplican las condiciones tasadas en los contratos y no se hace el llamamiento en garantía, ni a los contratistas ni a las aseguradoras respectivas.

RESPUESTA ENTIDAD

Las cámaras PTZ que no reaccionan a los comandos de movimiento remoto: BQB_P1:PTZ Comedor2 y BQA_P1:PTZ Patio1 y el domo fijo BQM Pasillo Control guardia que no permite

ningún tipo de gestión a través del software: Se escalará a soporte técnico para el respectivo diagnóstico, y de ahí, proceder a subsanar esta observación.

El sistema de Video IP que no permite reproducir sonido en la transmisión de videos institucionales y que solo es posible a través del BlueRay, además su estación de trabajo está inoperable por la falla de unos cables de conexión USB: Estos sistemas se entregaron, de conformidad con la entrega del ERON al INPEC, fecha de marzo de 2018, los cables o accesorios faltantes son responsabilidad del operante. Se anexa acta de capacitación de estos sistemas.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

No se acepta la respuesta, debido a que no se está cumpliendo con la garantía de calidad de la obra con respecto a lo mencionado. Tal como se encuentran estos elementos no se cumple con los requisitos exigidos en el pliego de condiciones y anexo técnico. De acuerdo a la respuesta dada por la Entidad existe riesgo de dar un recibo a satisfacción final en estas condiciones y ocasionar un detrimento patrimonial al Estado.

RESPUESTA ENTIDAD

Detectores de humo que reportan falsas señales al sistema de control y gestión integrado: se realizará el diagnóstico previo para evaluar el motivo de las alarmas ya que puede ser, por la ubicación de diseño de estos, o para verificar efectivamente si presentan falla.

La falta de mantenimiento de los dos aires acondicionados LG en los puestos de Guardia de la garita No. 3, lo cual hace que presenten goteo por condensación. Es de resaltar que los aires fueron instalados sobre gabinetes eléctricos, por error de diseño generando además riesgo de corto circuito: la deficiente operación de estos aires acondicionados, ha acelerado el requerimiento de mantenimiento de estos, generando condensación de las tuberías aceleradamente por las bajas temperaturas a soportar de manera constante y permanente. En las capacitaciones se le mostró al operante INPEC, las recomendaciones para preservar estos equipos.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

No se acepta la respuesta, debido a que no se está cumpliendo con la garantía de calidad de la obra con respecto a lo mencionado. Tal como se encuentran estos elementos no se cumple con los requisitos exigidos en el pliego de condiciones y anexo técnico. El error de diseño en la ubicación de los aires pone en riesgo la seguridad física del mismo establecimiento, el cual fue el objeto principal de lo contratado. De acuerdo a la respuesta dada por la Entidad existe riesgo de dar un recibo a satisfacción final en estas condiciones y ocasionar un detrimento patrimonial al Estado.

RESPUESTA ENTIDAD

La UPS marca Quest POWEST referencia TITAN de 2 KVA monofásica con número serial 3530048 la cual se encuentra averiada y desconectada del circuito que debía regular, por lo cual no cumple ninguna función ni representa beneficio alguno para el Establecimiento: se desconoce de esta anomalía, por lo cual se requiere realizar el diagnóstico previo para conocer el motivo de la avería descrita.

La imagen de las cámaras de CCTV no es posible visualizarlas desde el CEDIP ubicado en el edificio principal del INPEC en Bogotá, debido a que el contratista configuró erróneamente el direccionamiento IP dentro de la Obra de ampliación del EPMSC Tuluá, por lo cual no se facilita el desarrollo de esta función misional para el INPEC. Esta afirmación de que la configuración es errónea es falsa, ya que la configuración solicitada por el INPEC fue entregada posteriormente a que el contratista USPEC tuviera los sistemas a punto. Apenas en el mes de junio de 2018, se contó con conectividad definitiva entre el establecimiento antiguo con el nuevo ERON, por esta razón la USPEC adelantó piloto de configuración de IP donde se demostró que el ERON TULUA, está conectado con la WAN de INPEC, de lo contrario no existiría acceso al SISIPEC.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

No se acepta la respuesta, debido a que no se está cumpliendo con la garantía de calidad de la obra con respecto a lo mencionado. Tal como se encuentran estos elementos no se cumple con los requisitos exigidos en el pliego de condiciones y anexo técnico. La respuesta demuestra que el Contratista no tuvo en cuenta la configuración requerida por el INPEC, a pesar de que fue comunicada y que la obra aún se encuentra en ejecución. De acuerdo a la respuesta dada por la Entidad existe riesgo de dar un recibo a satisfacción final en estas condiciones y ocasionar un detrimento patrimonial al Estado.

RESPUESTA ENTIDAD

Por otra parte las condiciones contractuales del contrato de obra iniciales no contemplan conectar el ERON con ninguna periferia. ACTUALMENTE USPEC ADELANTA Piloto de VMS (Video manager system) con el fabricante de las cámaras y los equipos CCTV para mejorar y optimizar el ancho de banda y poder traer las cámaras necesarias por INPEC a nivel central.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

De acuerdo a lo mencionado, esta labor aún no se ha realizado, se ratifica lo observado.

RESPUESTA ENTIDAD

Con relación a que “en el Contrato No. 217 de 2013, en el EPMSC Espinal, las cámaras PTZ F_PATIO1_PTZ_P1 y F_COMEDOR2_PTZ_P1, y los domos fijos G_CAMINADERA3_P1 y L_LAVADO_FIAMBRERAS_P1 no funcionan; la UPS del patio 4 presenta fallo en el banco

de baterías y por ello no brinda ninguna función de regulación ni beneficio alguno para el Establecimiento Penitenciario. También se realizó una configuración de la red de datos equivocada en la obra de ampliación del Establecimiento, donde se utilizaron 3 VLANs de más de las asignadas; utilizaron esas VLAN de ámbito WAN del INPEC para la comunicación de datos que solo requerían ámbito local LAN - Espinal.” se informa que:

i.) Las cámaras PTZ F_PATIO1_PTZ_P1 y F_COMEDOR2_PTZ_P1, y los domos fijos G_CAMINADERA3_P1 y L_LAVADO_FIAMBREAS_P1 no funcionan: estas cámaras las dos primeras se deben enviar a soporte técnico, para su respectivo diagnóstico ya que contratista debe garantizar la calidad y estabilidad de obra (amparado bajo póliza), las dos últimas cámaras se encuentran ya en el área de diagnóstico del fabricante, a la espera de fecha de entrega definitiva de estas.

ii.) La UPS del patio 4 presenta fallo en el banco de baterías: Si ésta UPS presenta fallo, será diagnosticada, se hace claridad que estas baterías, tienen un ciclo finito de cargas y descargas, por lo que preliminarmente se debe entrar a revisar la naturaleza de la falla, y tener en cuenta que las UPS del establecimiento Espinal han sido ya manipulados por el operante INPEC, ya que el establecimiento cuenta con más de un año de posesión de estos bienes.

iii.) Se realizó una configuración de la red de datos equivocada en la obra de ampliación del Establecimiento, donde se utilizaron 3 VLANs de más de las asignadas; utilizaron esas VLAN de ámbito WAN del INPEC para la comunicación de datos que solo requerían ámbito local LAN - Espinal: El contratista realizó la configuración de las VLAN'S asignadas por INPEC, quedó corto con las 3 asignadas por el operante, por que requirió usar 3 más, las cuales se encuentran fuera del rango de la WLAN de INPEC, en consecuencia el contratista debe migrar los ip de estas cámaras de estas 3 VLAN'S en conflicto al Rango Asignado previamente. El contratista de la mano con INPEC debe subsanar dicha observación POSTVENTA, ya que actualmente no cuenta con las claves de usuario y los privilegios para hacer esta migración. Labor que se estará coordinando con la oficina de sistemas INPEC.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Las respuestas dadas por la Entidad no desvirtúan lo observado. De acuerdo a estas respuestas existe riesgo de dar un recibo a satisfacción final en las condiciones señaladas y ocasionar un detrimento patrimonial al Estado.

Hallazgo No 39. Supervisión Contrato 332 de 2016 (D)

El Artículo 83 de la Ley 1474 establece: Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

El artículo 84 de la misma Ley a su vez establece las Facultades y deberes de los Supervisores e Interventores indicando que la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

El 28 de diciembre de 2016 se suscribió el Contrato 332 de 2016, con el objeto de *“Contratar la consultoría para realizar la implementación de la segunda fase del sistema de gestión de seguridad de la información”* con plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016. Luego se suscribe la primera prórroga mediante el OtroSÍ No. 1, el día 30 de diciembre de 2016, en el cual se amplía el plazo de ejecución hasta el 31 de mayo de 2017.

El Otrosí No. 2 se suscribe el día 30 de mayo de 2017, en el cual se amplía el plazo de ejecución hasta el 30 de julio de 2017; en las consideraciones de este Otrosí, se indica que una de las justificaciones para otorgar la prórroga fue *“que a la fecha se encuentran actividades en desarrollo de las fases verificar y actuar definidas en el contrato (...) Actualización de la declaración de aplicabilidad con el estado de los controles posterior a la implementación del plan de tratamiento de riesgos (...) (pendiente); Informe con la ejecución del plan de tratamiento de riesgos en el cual se evidencien las actividades desarrolladas y las pendientes (pendiente); matriz de riesgos actualizada de acuerdo a la implementación del plan de tratamiento de riesgos (pendiente), depende de la actividad anterior; plan de auditoría interna (pendiente); informe con el resultado de auditoría interna (pendiente), depende de la ejecución del plan de auditoría; Fase actuar: Acciones que debe llevar a cabo la Entidad para subsanar hallazgos detectados durante la Auditoría Interna. Estas acciones se deberán elaborar de acuerdo a las directrices de la Entidad (pendiente), depende de la ejecución del plan de auditoría.”* (subrayado fuera de texto).

El Otrosí No. 3, suscrito el 28 de julio de 2017 amplía el plazo de ejecución hasta el 30 de septiembre de 2017 y modificó la forma de pago. Una de las justificaciones para la realización del modificatorio fue *“a. El nuevo Modelo Integrado de Gestión que ha definido el Gobierno Nacional para todas las entidades públicas”*. No obstante, el Decreto vigente en la materia para la fecha de suscripción del Otrosí era el Decreto 1083 de 2015. Luego sería modificado por el Decreto 1499 del 11 de septiembre de 2017, el cual indica en su artículo No. 5o: *“Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación. (...) PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE. Dado en Bogotá, D.C., a los 11 días del mes de septiembre del año 2017.”* Por lo cual se realizó la suscripción del Otrosí No. 3, justificándolo con un Decreto que no había sido creado, lo cual no lo constituye en causa válida para la prórroga. En tanto que el Decreto 1083 de 2015, aplicable a la fecha de suscripción del

Contrato 332 de 2016 y el Otrosí No. 3 del 28 de julio de 2017 era el Decreto 1083, publicado y vigente desde 2015.

En este Otrosí se identificaron las siguientes actividades como pendientes de ejecución para un cuarto pago:

No.	Fase	Entregable
1	Verificar	Plan de auditoría interna
2	Verificar	Informe de resultado de la auditoría interna
3	Actuar	Acciones que debe llevar a cabo la entidad para subsanar hallazgos detectados durante la auditoría interna. Estas acciones se deberán elaborar de acuerdo a las directrices de la entidad.

Es decir, las mismas actividades que se encontraban descritas en el Otrosí No. 2 como pendientes. El 5 de diciembre de 2017, el Coordinador de Gestión Contractual, comunica el memorando No. I-2017-027496 en el cual se solicita indicar si lo acaecido con el contrato representa un incumplimiento contractual o si son bienes o servicios no necesarios para la Entidad, que no constituyen incumplimiento, se sirva liquidar el contrato, descontando los valores de los servicios no ejecutados. Finalmente, la liquidación del contrato descuenta \$85.484.625, el cual se había indicado en el aparte “Observaciones” del Informe Final del Contrato No. 332 de 2016, suscrito el 20 de diciembre de 2017, donde se indica: “La USPEC da por no recibidos los siguientes entregables, y descuenta su valor del pago final:”

No.	Producto	Pago Pactado	Participación en el contrato	Valor
1	Matriz de riesgos actualizada de acuerdo a la implementación del plan de tratamiento de riesgos.	3	5%	\$16.062.500
2	Informe con la ejecución del plan de tratamiento de riesgos en el cual se evidencien las actividades desarrolladas y las pendientes	3	5%	\$16.062.500
3	Informe de resultado de la auditoria interna	4	13.22%	\$42.469.250
4	Acciones que debe llevar a cabo la entidad para subsanar hallazgos detectados durante la auditoria interna. Estas acciones se deberán elaborar de acuerdo a las directrices de la entidad.	4	3.39%	\$10.890.375
				\$85.424.625

Como se observa, los ítems 1, 3 y 4 de la anterior tabla que representaron el 21,61% del contrato, se encontraban pendientes de ejecución desde el 30 de mayo de 2017 y al 30 de septiembre de 2017 no se habían culminado. Tampoco se suscribió oportunamente la prórroga que permitiera la ejecución

de estos pendientes. La situación se presenta por deficiencias en las labores de supervisión y en la gestión administrativa por la no conminación al contratista para que cumpliera sus obligaciones y el no inicio del debido proceso y tiene presunto alcance disciplinario de acuerdo con lo estipulado en el artículo 51 de la Ley 80 de 1993 y el numeral 38 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

En el acta de liquidación se indica que estos bienes y servicios se consideraron no necesarios para la Entidad, no obstante, en los estudios previos que mediaron para justificar la contratación, se indicó lo contrario. También se observa que se volvieron a incorporar las mismas necesidades en los estudios previos que dieron origen al contrato 160 de 2018 firmado el 9 de agosto de 2018, el cual resultó adjudicado al mismo contratista.

Las deficiencias en el accionar de la Entidad dan lugar a incumplimiento de lo estipulado en el artículo 3º, 4º, 5º, 23, 50, 51 y 52 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA ENTIDAD

En atención a la observación descrita, efectivamente la suscripción del contrato que tuvo por objeto “contratar la consultoría para realizar la implementación de la segunda fase del sistema de gestión de seguridad de la información de la USPEC” fue el día veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), el cual estuvo suscrito por tres documentos otrosí: el primero de ellos suscrito con fecha 30 de diciembre de 2016, el segundo con fecha 30 de mayo de 2017, y el tercero el 28 de julio de 2017. Radica inicialmente la observación en determinar que el otrosí número 3 no sería válido, en el evento que el Decreto 1083 de 2015, fue modificado por el Decreto 1499 de 2017 dejando sin vigor el modificadorio Numero 3. En atención a dicho aspecto se ha de precisar que para el 28 de julio de 2017, se encontraba en vigencia el Decreto 1083 de 2015 debido a que su modificadorio el Decreto 1499 de 2017, fue publicado hasta el 11 de septiembre de 2017, fecha esta última desde la cual inicia su vigencia, encontrándose entonces el otrosí número 3 dentro y bajo el amparo del decreto precedente, y sobre el que se solicitó ante la Dirección de Gestión Contractual la realización de la prórroga por parte de la Oficina de Tecnología hasta el 30 de septiembre de 2017, tal y como se evidencia en el memorando I-2017-009025 de fecha 28 de julio de 2017 (modificadorio cláusula novena forma de pago).

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Las respuestas dadas por la Entidad no desvirtúan lo observado, al contrario lo ratifican. El Decreto sobre “el nuevo Modelo Integrado de Gestión definido por el Gobierno Nacional para todas las entidades públicas” fue el 1083 de 2015, publicado y vigente desde antes de la firma del mismo Contrato 332 de 2016.

El Otrosí No. 3, suscrito el 28 de julio de 2017 amplía el plazo de ejecución hasta el 30 de septiembre de 2017 y modificó la forma de pago. Una de las

justificaciones para la realización del modificatorio fue “a. *El nuevo Modelo Integrado de Gestión que ha definido el Gobierno Nacional para todas las entidades públicas*”. No obstante, el Decreto vigente en la materia para la fecha de suscripción del Otrosí era el Decreto 1083 de 2015. Luego sería modificado por el Decreto 1499 del 11 de septiembre de 2017, el cual indica en su artículo No. 5o: “*Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación. (...) PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE. Dado en Bogotá, D.C., a los 11 días del mes de septiembre del año 2017.*” Por lo cual se realizó la suscripción del Otrosí No. 3, justificándolo con un Decreto que no había sido creado. En tanto que el Decreto 1083 de 2015, aplicable a la fecha de suscripción del Contrato 332 de 2016 y el Otrosí No. 3 del 28 de julio de 2017 era el Decreto 1083 publicado y vigente desde 2015.

RESPUESTA ENTIDAD

Se indica por parte de la Contraloría General que las causas por las cuales se requiere tramitar el otrosí No. 2 al contrato de consultoría No.332 de 2016 son las mismas justificaciones a efecto de prorrogar el contrato por medio del otrosí No 3.

Sobre tal aspecto podemos afirmar que la cláusula novena Forma de Pago del contrato, estableció un total de cuatro pagos con equivalencias similares del 25%, por cada fase del proyecto, que consistió principalmente en: Fase A. de planear, fase B de hacer, fase C de verificación y por último la fase D de actuar, las que deberían ser entregables dentro del plazo establecido en el contrato el cual fue hasta el 31 de diciembre de 2016. Es claro que los otrosí 2 y 3 tuviesen similar justificación a fin de lograr de forma completa e integral la culminación de las fases del proyecto, y en las formas de entrega conforme se pactó en el contrato, esto con el propósito de dar estricto cumplimiento del proyecto del sistema de seguridad de la información tal como lo exige la norma 270012013 en sus fases de (planear, hacer, Verificar y actuar como parte final del mismo.).

Cabe indicar que la Oficina de Tecnología de la entidad mediante informe de ejecución sustentó que la prórroga número 3, tuvo su razón en el evento que para el 31 de julio de 2017, no se habían ejecutado todas las actividades exigidas en el contrato No. 332 de 2016, circunstancia que en su oportunidad y por concepto de la Dirección General, como supervisora del contrato, (...) “manifestó la necesidad de incluir actividades al contrato en razón a que el nuevo modelo integrado de gestión definido por el Gobierno Nacional exige la unificación de criterios en los sistemas de planeación y control, Sistema de gestión de calidad y sistema de gestión de seguridad de información, además de indicar, que los nuevos modelos que implementa la USPEC para la administración de los servicios de alimentación y salud de la PPL exigen ser analizados integralmente para ser contemplados en el los esquemas de riesgos respectivos”.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Las respuestas dadas por la Entidad no desvirtúan lo observado, al contrario lo ratifican. El Decreto sobre “el nuevo Modelo Integrado de Gestión definido por el Gobierno Nacional para todas las entidades públicas” fue el 1083 de 2015, publicado y vigente desde antes de la firma del mismo Contrato 332 de 2016. El Decreto que lo modificó fue publicado y reglado vigente con fecha

posterior a la firma del Otrosí No. 3. Se indica también en la respuesta que *“la Oficina de Tecnología de la entidad mediante informe de ejecución sustentó que la prórroga número 3, tuvo su razón en el evento que para el 31 de julio de 2017, no se habían ejecutado todas las actividades exigidas en el contrato No. 332 de 2016”*, lo cual ratifica lo observado.

Con la generación del otrosí 3 la entidad hasta dicha fecha plasmó la necesidad de ejecutar los entregables correspondientes a la última fase del proyecto que consistió en el plan de auditoría interna - el informe de dicha auditoría - y las acciones determinadas por la entidad, para subsanar los hallazgos detectados durante la práctica de la auditoría externa. Tal situación se hace plausible conforme se efectúe la modificación a la forma de pago obligada en el contrato para cada una de las fases realizables del proyecto de gestión de la seguridad de la información, como así quedó registrada en el otrosí No.3, el cual modificó la cláusula novena, forma de pago del contrato, ajustándose a los entregables registrados y sus respectivas fases, en porcentajes equivalentes y con la aprobación y debido recibo a satisfacción de los productos indicados para cada fase del proyecto.

RESPUESTA ENTIDAD

Es de aclarar que la Dirección de Gestión Contractual no recibió reportes por incumplimiento del contrato a efecto de conminar al contratista para el acatamiento del objeto contratado. Es de aclarar, que mediante comunicado I-2017 -027496 de fecha 5 de diciembre de 2017, la Coordinación de Gestión contractual comunicó al jefe de la Oficina de Tecnología de la USPEC, que en el evento de surgir cualquier incumplimiento por parte del contratista se debería proceder conforme las exigencias del artículo 86 de la ley 1474 de 2011. Cabe señalar, que esta dirección finalmente observa que en caso que la entidad verifique que existen bienes o servicios que no son considerados como necesarios, o que estos no constituyen incumplimiento del contrato deberá procederse a la liquidación del contrato observando sus valores y restando el costo de aquellos bienes o servicios que no fueron ejecutados enteramente en el contrato. Por lo anterior, puede indicarse que la Oficina de Tecnología conforme a los supuestos dados en el contrato procediera con el trámite de la liquidación del contrato.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Las respuestas dadas por la Entidad no desvirtúan lo observado, al contrario lo ratifican.

RESPUESTA ENTIDAD

En la fecha en que se adjudicó el contrato 332 de 2016, es decir 29 de diciembre de 2016, la Oficina de Tecnología no contaba con jefe asignado, por tanto la Directora General, asumió la supervisión de dicho contrato, tal como se puede apreciar en el acta de inicio del mismo. (Ver Anexo 1- observación 60)

Durante el primer semestre de 2017, la consultoría llevó a cabo el levantamiento de información para la identificación de riesgos de seguridad de información para los procesos

que formaban parte del alcance, tal como se evidencia en las actas de reunión adjuntas. (Ver Anexo 2 - observación 60).

Teniendo en cuenta que al 31 de Julio de 2017 no se habían ejecutado todas las actividades contenidas en el contrato 332 de 2016 fue necesario realizar una prórroga hasta el 30 de septiembre de 2017.

De acuerdo a la solicitud de prórroga realizada por la supervisora del contrato el 27 de Julio de 2017, se manifestó la necesidad de incluir actividades al contrato 332 de 2016 teniendo en cuenta el nuevo modelo integrado de gestión que ha definido el Gobierno Nacional para todas las entidades públicas, a través del cual se exige la unificación de criterios en todos los subsistemas de planeación y control (Ejemplo. Sistema de gestión de calidad, sistema de gestión de seguridad de información). Adicionalmente se indicó que los nuevos modelos que implementa la USPEC para la administración de los servicios de alimentación y salud de la PPL exigen un análisis profundo para definir su integración en los nuevos esquemas de riesgos, lo cual requiere que el SGSI incluya en su análisis de riesgos y los planes de tratamiento estos nuevos aspectos. (Ver Anexo 3 - observación 60)

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Las respuestas dadas por la Entidad no desvirtúan lo observado. El Decreto sobre “el nuevo Modelo Integrado de Gestión definido por el Gobierno Nacional para todas las entidades públicas” fue el 1083 de 2015, publicado y vigente desde antes de la firma del mismo Contrato 332 de 2016. El Decreto que lo modificó fue publicado y reglado vigente con fecha posterior a la firma del Otrosí No. 3.

RESPUESTA ENTIDAD

Bajo estas premisas y teniendo en cuenta la solicitud presentada por Password Consulting Services el 18 de Julio de 2017, se solicita la prórroga del contrato 332 de 2016, con el fin de revisar nuevamente las matrices de riesgos de seguridad de información de cada uno de los procesos, así como el respectivo plan de tratamiento.

Adicionalmente en esta prórroga se modifica la forma de pago inicial, con el fin de cancelar el valor de las actividades ejecutadas a la fecha. Sin embargo, las actividades faltantes no inician a partir del 1 de agosto del 2017 tal como se estimaba según la prórroga N. 3 dado que la misma solo estuvo lista para proceder con la firma por parte de la representante legal de Password Consulting Services SAS hasta el 22 de agosto de 2017, fecha en la cual se solicitó a través de correo electrónico su asistencia a la entidad para proceder con dicha gestión. (Ver Anexo 4 - observación 60)

El 18 de septiembre de 2017 se confirmó la nueva supervisión del contrato a cargo del Jefe de la Oficina de Tecnología, para la fecha el Ingeniero César Murillo, tal como se evidencia el correo adjunto. (Ver Anexo 5 - observación 60).

Al 30 de septiembre de 2017, teniendo en cuenta que no se habían culminado las actividades establecidas en el contrato 332 de 2016. Con el fin de darles continuidad, el Jefe de la Oficina de Tecnología solicita al contratista el 29 de septiembre de 2017 a través de correo electrónico (Ver Anexo 6 - observación 60), una nueva solicitud de prórroga, sin embargo, el contratista informa que es necesario, previo a esta solicitud, llevar a cabo una reunión en la cual se

expresaran los puntos de vista frente a la ejecución del contrato. A lo cual por parte del apoyo a la supervisión del contrato se reitera la necesidad de radicar el mismo 29 de septiembre la solicitud de prórroga, con el fin de no incurrir en incumplimientos. Finalmente, el contratista, asiste a reunión con el Jefe de la Oficina de Tecnología hasta el 2 de octubre y el día siguiente, 3 de octubre, radican en Gestión Documental la solicitud de prórroga.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Las respuestas dadas por la Entidad no desvirtúan lo observado. A sabiendas de que el 30 de septiembre finalizaba la ejecución del Contrato, las acciones realizadas por la Supervisión y el mismo contratista no fueron oportunas, y no consideraron los requisitos jurídicos y legales que deben atender y que involucran la participación de otras áreas como la de Gestión Contractual y los acuerdos que deben efectuarse en consenso entre ambas partes.

RESPUESTA ENTIDAD

Con el ánimo de continuar con las actividades programadas, al inicio del mes de octubre se continuó con la revisión documentos, asumiendo que la prórroga se encontraba en trámite, sin embargo, de acuerdo a lo expresado verbalmente por el Doctor Fabio Leonardo Muñoz, se suspendieron las actividades teniendo en cuenta que no se contaba con prórroga firmada por parte de la Dirección General. Por lo anterior se toma la decisión de liquidar el contrato 332 de 2016, tal como consta en el acta de reunión del 15 de diciembre de 2017 y en el acta de liquidación. (Ver Anexo 7 y 8 - observación 60).

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Las respuestas dadas por la Entidad no desvirtúan lo observado se valida hallazgo de auditoría.

Hallazgo No 40. Continuidad de funciones administrativas y planeación -Contrato 339 de 2014

Se suscribió el contrato 339 de 2014 con el objeto de “Prestar el Servicio de telefonía para la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC”, por \$440.000.000. Con relación a este contrato se han realizado pagos mensuales por el servicio recibido, el cual incluye el arrendamiento de equipos, instalación, puesta en funcionamiento y soporte técnico sobre la plataforma de telefonía IP. Dentro de este contrato⁸ se pactó retoma de los teléfonos VoIP antiguos y existentes, propiedad de la USPEC⁹, como parte de pago del servicio contratado.

⁸ Expediente contractual, folio 147, Estudios Previos, Anexo 6. Especificaciones Técnicas.

⁹ De acuerdo al Cláusula décima del Contrato No. 003 de 2012, se realizó el traslado de los bienes a la USPEC, mediante acta No 983 del 31 de diciembre de 2014.

El último modificatorio identificado en el expediente contractual indica que se contempló una adición hasta julio de 2018. Por consiguiente, al finalizar este término, el contratista retirará los bienes dados en alquiler y además retirará los teléfonos antiguos bajo la figura de retoma. En consecuencia la USPEC no tendrá servicio de telefonía IP ni equipos telefónicos para esta modalidad de servicio al término de ejecución del Contrato 339 de 2014.

Situación que se presenta por deficiencias en la identificación de riesgos dentro de la elaboración de estudios previos, y en la valoración de diferentes alternativas entre alquiler y compra, siendo consecuentes con lo referido en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998 respecto a los principios de eficacia y eficiencia de la administración pública. Así mismo, por no contemplar lo estipulado en los literales b) y f) del artículo 2o de la Ley 87 de 1993; condiciones que generan el riesgo de afectación del normal desarrollo de las funciones institucionales, una vez la Entidad no cuente con las herramientas tecnológicas de telefonía para apoyar sus labores.

RESPUESTA ENTIDAD

La observación efectuada por la Contraloría General de la Nación radica en la deficiencia que tuvo la entidad en relación a la especificación de riesgos dentro del estudio previo elaborado, y en la valoración de diferentes alternativas entre alquiler y compra.

De la observación encontrada podemos afirmar que la entidad tomó como fundamento para la realización de la tabla de riesgos y su forma de mitigación los artículos 15, 17 y 20 numeral 6 del Decreto 1510 de 2013, capítulo dentro del que se enmarca el análisis del sector económico y de los oferentes por parte de la entidad estatal. Para tal efecto la entidad consideró el registro de los riesgos en categorías de alto, medio y bajo como índice de mitigación siendo los registrados en su oportunidad los siguientes: modalidad, requisitos habilitantes, proceso desierto, tiempo del proceso muy largo, riesgo de colusión, ofertas artificialmente bajas, reclamación de terceros a la adjudicación, aumento de precios, incumplimiento de las obligaciones laborales y la falta de personal calificado para la ejecución del contrato.

Es importante decir que a la entidad en la elaboración de los estudios previos y del posterior pliego de condiciones, procuró identificar los riesgos más comunes dentro del proceso de adquisición y conforme al tipo de contratación, atendiendo los riesgos de factor interno, a fin de reducir la exposición a factores que se pudiesen presentar dentro de las fases del proceso adelantado por la entidad y que impidiese el ejercicio de la adjudicación y firma del contrato, así como la reclamación de terceros frente a la adjudicación y la falta de personal en condiciones aptas para el desarrollo de las prestaciones obligadas en el contrato. La entidad fijó un criterio de tipificación del riesgo desde la fase de planeación hasta su adjudicación para efecto del cumplimiento del contrato.

Para dar cumplimiento a las obligaciones nacidas del contrato celebrado, la entidad solicitó las garantías respectivas para lo cual requirió en la presentación de la póliza única de cumplimiento, los amparos de cumplimiento del contrato por el 20%, por el término de duración del mismo y seis meses más, así como el amparo de calidad del servicio por el 20 % del valor

contratado por el término de su ejecución y seis meses más, por último el amparo de prestaciones sociales por el 10% del valor del contrato su ejecución y tres años más.

La entidad generó su necesidad de contratar el sistema de telefonía a efecto de prestar el servicio de forma inmediata y para el cumplimiento de la misión institucional referida en su norma de creación, con lo cual se atendería un tiempo prudencial de implementación, para garantizar de esta manera la operación y las prestación de cada una de las funciones asignadas por el Decreto 4150 de 2011. Su objeto esencialmente persiguió en la habilitación de la comunicación telefónica interna y externa de los funcionarios, de manera continua y sin suspensiones en ningún momento. La entidad promovió el proceso a través de la celebración del contrato de prestación de servicios (Arrendamiento), en virtud a que por medio de la contratación descrita, la USPEC disminuiría de manera importante los gastos de administración que se desprenden del contrato realizado, y que tienen relación directa con gastos de administración del hardware y el Software que por medio del contrato de arrendamiento el contratista está en obligación de presentar en mismo valor a ofertar.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

No se acepta la respuesta dada por la Entidad. La fase de implementación tomó tiempo en ser realizada por el nuevo contratista, igual que si se hubiera escogido la modalidad de compra en lugar de la de alquiler. De otra parte en ninguna parte del expediente contractual se encontró la comparación económica entre estas dos alternativas.

RESPUESTA ENTIDAD

En conclusión dichos costos adicionales de mantenimiento administrativo, serán prestados por el arrendador de manera directa, cabe decir, si la contratación se hubiese realizado por medio de la figura de la compraventa dichos costos serían probablemente elevados y recabarían en una nueva contratación en lo relacionado al mantenimiento, administración y servicios de los equipos adquiridos en la compra.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

No se acepta la respuesta dada por la Entidad. No se elaboró el análisis de costos, simplemente se supuso que podía ser elevado. Como se mencionó en la observación, esto fue lo que no se hizo.

RESPUESTA ENTIDAD

En cuanto a la justificación del proceso de cambio de los AP DLINK, resultado del proceso de fortalecimiento de la plataforma tecnológica para la vigencia 2017, se consideraron los siguientes aspectos:

- *No tenían soporte por parte del fabricante.*
- *Presentaban fallas de apagado o en algunos casos de bloqueo del puerto, lo que implicaba fallas en el servicio de WiFi institucional y en el segmento de invitados.*

- *Al no contar con actualizaciones por parte del fabricante, no se pudo implementar mejoras en cuanto al rendimiento y gestión de cada AP, no era posible la actualización del firmware.*
- *Resultado de las pruebas de seguridad de la información, se evidenciaron vulnerabilidades en los AP. Pedir a Mayra Evidencias*
- *Los equipos Dlink no permiten usar conexiones con frecuencias de 5 Ghz donde el espectro es más amplio y la velocidad de transferencia es mayor que a 2.4 Ghz, característica que sí incluye el equipo UNIFI.*

En cuanto a lo indicado, sobre que no se tuvo una adecuada priorización ni eficiencia asociada con la planificación tecnológica en la inversión de recursos para la vigencia 2017, no se consideró que el presupuesto por el cual se adquirieron los AP corresponde al Proyecto de Inversión relacionado con la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, razón por la cual solo era posible adquirir bienes o servicios relacionados con este objeto, lo cual no incluye de ninguna manera hardware o software asociado con el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica.

Para el 2018, el promedio de indisponibilidad de la plataforma tecnológica ha sido inferior a 60 minutos y se ha presentado de manera sectorizada, es decir no se ha afectado a la totalidad de los usuarios. Por las razones anteriormente presentadas, de manera atenta, se solicita retirar esta observación.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta dada por la Entidad, no desvirtúa lo evidenciado, en consecuencia el hallazgo se valida en los mismos términos en que se comunicó la observación.

Hallazgo No 41. Pliego de Condiciones y pluralidad de oferentes en contratación de productos y servicios tecnológicos (D)

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 se refiere al Principio de Transparencia en la contratación pública. En su numeral 5 dispone: En los pliegos de condiciones:

- a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección
- b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierto de la licitación o concurso

De otra parte, ha expresado la Corte Constitucional en Sentencia C-713/09: *“La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, según el cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles*

proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración. La libre concurrencia, entraña, la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección, a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación. Consecuencia de este principio es el deber de abstención para la administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso al procedimiento de selección, por lo que resulta inadmisibles la inclusión en los pliegos de condiciones de cláusulas limitativas que no se encuentren autorizadas por la Constitución y la Ley, puesto que ellas impiden la más amplia oportunidad de concurrencia y atentan contra los intereses económicos de la entidad contratante, en razón a que no permiten la consecución de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato. Sin embargo, la libertad de concurrencia, admite excepciones fijadas por el legislador, con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, que pueden tener como fundamento la necesidad de asegurar la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista, además de la posibilidad que tiene el Estado de establecer inhabilidades e incompatibilidades para asegurar la transparencia en el proceso de contratación estatal.”

Adicionalmente, la transparencia en el proceso de contratación estatal incluye el derecho a la libre concurrencia u oposición, según el cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración. La libre concurrencia entraña la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección, a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación.

Se observa la inclusión de condiciones en los pliegos precontractuales que no representan ningún beneficio o garantía para el bien o servicio a adquirir pero si limitan la participación de oferentes y afectan la libre concurrencia en el proceso de contratación de bienes y servicios tecnológicos.

Ejemplo de ello es lo acontecido en los pliegos de condiciones que sirvieron de base para la suscripción del Contrato 332 de 2016, donde se solicitó:

- En el rol de Consultor Senior, dentro del numeral “3.3.3 *Equipo mínimo de trabajo*”, de los estudios previos, se exigió un certificado en IP V6, sin embargo, esta exigencia no guardó relación con el objeto y las actividades del contrato.
- De otra parte se presenta una incongruencia y una solicitud no razonable, ya que en el perfil “*Analista de Vulnerabilidades y Riesgos*”, que es un rol

operativo, se exigió¹⁰ el certificado CISM (Certified Information Security Manager) el cual es propio de un rol de gestión. Mientras al Consultor Senior, que es un rol administrativo, este mismo requisito se solicitaba de manera opcional; a este mismo Consultor Senior se le permitía presentar la certificación CISSP (Certified Information Systems Security Professional) para el cumplimiento de requisitos, cuando ésta última corresponde a un rol operativo y no administrativo.

Esta misma situación se presentó con los requisitos solicitados para el Gerente de Proyecto, donde es posible aportar CISM o CISSP. Al Gerente de Proyecto se le exigió adicionalmente certificación PMP, cuando este requisito no guarda pertinencia alguna para el servicio contratado el cual es netamente de gestión de la seguridad de la información, el cual se ampara con las certificaciones pertinentes como ISO 27001, CISSP y CISM. Al final el certificado PMP no incidió en nada para el no cumplimiento de la totalidad de las obligaciones del Contrato 332 de 2016, como podrá observarse en otra observación de este mismo reporte. Igual sucede con el requisito de COBIT solicitado al perfil de Analista de vulnerabilidades y riesgos.

- Para el perfil *“Analista de Vulnerabilidades y Riesgos”* se presenta otra incoherencia y solicitud no razonable, en la exigencia simultánea de *“Experiencia de 5 años en el análisis, elaboración de matriz, planes y soluciones de vulnerabilidad y riesgos”* junto con el certificado CEH, ya que esta certificación es orientada a la formación de personal TI en identificación de vulnerabilidades, pero no en la solución de vulnerabilidades.

Otro caso se presentó en la etapa previa a la suscripción del contrato 330 de 2016, con el objeto de *“Ofrecer el suministro, instalación, montaje, prueba, puesta en funcionamiento, garantía y mantenimiento preventivo y correctivo de los Circuitos Cerrados de Televisión con video y control y monitoreo, con el fin de apoyar las labores de seguridad internas y externas del mismo, para algunos Establecimientos de reclusión del orden nacional”*, para los establecimientos de EPAMSCAS Valledupar, EMPSC Cartagena, EMPS Cali, y EPMS-CRM-Armenia, por \$1.212.260.592.

- En los estudios previos se observa la inclusión de condiciones como las siguientes: en el acápite del Personal Mínimo Requerido, se determinó que *“Para garantizar continuidad de este profesional, este deberá demostrar un vínculo laboral con oferente, para lo cual deberá acreditar carta de compromiso y copia de los pagos de los últimos 6 meses al*

¹⁰ *“3.3.3 Equipo mínimo de trabajo... (...) Analista de Vulnerabilidades y Riesgos (...) experiencia de 3 años en el análisis, evaluación e implementación de Sistemas de Gestión de Seguridad de la Información, con base en la norma ISO 27001, Certificado CISM (Certified Information Security Manager), CEH, COBIT”*

sistema de seguridad social.” Este requisito no garantiza que el profesional que se incluya en la oferta sea el mismo que se desempeñe durante toda la ejecución del contrato, pues además se entiende que en caso de algún cambio, esta posibilidad es contemplada dentro del marco contractual de cualquier tipo de negocio jurídico que involucre la participación de profesionales. De otra parte, para la ejecución de las actividades contractuales a cargo de este profesional no se requiere de un vínculo laboral preexistente con el proponente.

- En el ítem 3. Fibra Óptica Subterránea o ductería la Entidad se solicitó *“El fabricante hará una supervisión por parte de un profesional RCDD que pertenezca a la nómina del Distribuidor en Colombia y resida en Colombia para un soporte oportuno y cumplimiento de la supervisión exigida. Esta supervisión se hará durante la ejecución del proyecto. El RCDD debe aparecer vigente en la página de BICSI.”* Como se puede observar, con la sola exigencia de la certificación RCDD se cubren las expectativas de formación para el profesional que efectúe la revisión requerida por la Entidad contratante, sin embargo la solicitud de pertenecer a la nómina del Distribuidor en Colombia impone una condición restrictiva y limita la participación de oferentes.

Producto de lo referido, se observa la Resolución No. 1249 del 23 de diciembre de 2016, la cual fue adjudicada con la presentación de un único oferente.

Lo observado se presenta por deficiencias en la construcción de estudios previos y condiciones contractuales que generan restricción a la concurrencia y pluralidad de oferentes y por tanto incumplimiento a lo estipulado en el literal a) y b) del numeral 5º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, por tanto tiene presunto alcance disciplinario, en consonancia con el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA ENTIDAD

Observación General de la OTEC referente a los requisitos de los perfiles mencionados anteriormente.

Como parte de la gestión realizada por la Oficina de Tecnología para tramitar los estudios previos a través de los cuales se pretendía contratar la segunda fase del Sistema de Gestión de Seguridad de Información se informa lo siguiente:

- *El 07 de octubre de 2016 la OTEC envió a la Dirección Contractual los estudios previos ajustados de acuerdo a las observaciones realizadas por esta misma Dirección.*
- *El 11 de noviembre de 2016 se publicó en el portal del SECOP el concurso de méritos abierto No. USPEC-CM-036-2016 a través del cual se contrataría el el proceso en mención, sin embargo al realizar la revisión del mismo, la OTEC evidenció que los perfiles establecidos en el grupo de trabajo mínimo requerido para desarrollar el proyecto se*

habían modificado, tal como evidencia en el correo adjunto. (Ver Anexo 1- Observación 61)

- *El 15 de noviembre la OTEC envió correo a la Dirección Contractual informando la situación y solicitando aclaración del alcance de los mismos. En el documento que se adjuntó a este correo con la validación de cada perfil se aclara que los requisitos añadidos no hacen parte del alcance de lo que se requiere contratar. (Ver Anexo 2- Observación 61). Como se puede evidenciar en este documento cada una de las observaciones de los perfiles realizadas en esta ocasión por la Contraloría General de la República, (excepto la de la certificación PMP del Gerente de Proyecto del cual se da claridad en el presente documento), se refutaron en su momento por la OTEC.*

Por lo anterior y teniendo en cuenta que los estudios publicados por la Dirección Contractual no corresponden a los remitidos por la OTEC el 7 de octubre de 2016, se solicitó a dicha dirección a través de correo electrónico remitido el 16 de noviembre de 2016, dar claridad de la situación evidenciada. De esta situación, conocida con motivo de esta actuación, se iniciarán las acciones legales correspondientes de manera inmediata.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, a través de proceso de contratación de la consultoría para la implementación de la segunda fase de gestión de seguridad, fijó los márgenes de participación de todas las personas o sujetos capaces e interesados en otorgar los servicios descritos en el objeto de la contratación. La entidad en consonancia con el principio de libre concurrencia a la participación general y colectiva de oferentes, permitió sin condiciones restrictivas el acceso al procedimiento de selección respectivo. Es de anotar que el principio de libre concurrencia obedecerá a cierta limitación en aras de cumplir con el interés general y de la participación, y con ello exigir de forma prudencial las calidades técnicas de los profesionales, los factores económicos y financieros ajustados a la realidad de la contratación dando de esta manera seguridad y certeza a la entidad contratante a efecto de afianzar y complementar la calidad del proceso de selección.

La observación de la Contraloría General deriva su atención en el rol de consultor senior de acuerdo a la descripción indicada en el punto 3.3.3 Equipo mínimo de trabajo del pliego de condiciones, para lo cual podemos manifestar que la entidad buscó cumplir con el objetivo del proyecto en el asesoramiento del profesional para el desarrollo del trabajo, el cual atendería responsabilidades del diseño y funcionalidad exigidas para el proyecto de seguridad de la información. Se desprende de ello que la exigencia requerida por la entidad, hace que dicha tarea sea atendida por un profesional en ingeniería o administración de empresas con especialización en temas objeto del contrato; para el efecto se le solicitó de manera opcional la certificación CISSP (Certified Information Systems Security Professional). De lo anterior, puede referirse en la cláusula tercera del contrato en la cual se describen obligaciones del consultor en aspectos de coordinación que deberá ejercer de manera conjunta con el personal autorizado por la USPEC, así como desarrollar los propósitos necesarios para lograr la culminación del proyecto, entre otros frentes que deberá asistir y coordinar.

Como tal, el rol del gerente senior es el encargado de dar la planeación a las actividades que va a desarrollar, efectuar su seguimiento y vigilar los riesgos desprendidos, logrando culminar el proyecto satisfactoriamente. Es de precisar que la certificación PMP o Project Manager Professional, es entregada para aquellos profesionales que buscan garantizar la actualización de sus conocimientos en el campo de la dirección de proyectos. Por tal efecto, el pliego requirió este tipo de certificación para el gerente del proyecto. Es prudente señalar que dicho perfil buscó que el profesional tuviese conocimiento en seguridad de la información para dar resultados más favorables al proyecto a desarrollar, no obstante no sería quien finalmente otorgara las instrucciones de implementación sobre las actividades descritas en el contrato y de consuno a las fases exigidas del proyecto

Se puede observar por parte de esta Dirección que con respecto al profesional analista de vulnerabilidades de riesgos se exigió por parte de la USPEC en el pliego de condiciones, un profesional con capacidades en el campo de la ingeniería o tecnólogo en sistemas o ingenierías afines, desempeñándose con un rol operativo, sin la necesidad de acreditaciones; de esta circunstancia se verifica que la oficina de sistemas de manera inicial exigió un profesional con experiencia de dos años en el análisis, elaboración de matriz, planes y soluciones de vulnerabilidad de riesgos, así como la mínima experiencia de dos años también para el análisis y la evaluación e implementación de sistemas de gestión de la seguridad de la información con base en la Norma ISO 27001. De ello y conforme se describe en el cuadro perfil mínimo no se exige por parte de la oficina de sistemas certificaciones de CISM, CEH y COBIT para el analista de vulnerabilidades y riesgos, aspectos que no fueron aclarados con la oficina de sistemas antes de la publicación del pliego definitivo, pues no existe en la carpa del contrato memorando o comunicado que indique los cambios y exigencias propuestas en los pliegos respectivos.

Conforme a lo anterior, este despacho y de acuerdo a la verificación efectuada en las carpetas de la parte precontractual, no encuentra justificación por la cual finalmente se haya modificado el equipo mínimo de trabajo en su perfil en cuanto a los años de experiencia, para el profesional analista de vulnerabilidades y riesgos, así como tampoco la identificación precisa de los roles de los profesionales exigidos en el pliego de condiciones, y las certificaciones exigidas finalmente exigidas.

Ahora bien, con respecto a la observación que versa acerca de la etapa previa a la suscripción del contrato 330 de 2016, cuyo objeto radicó en “Ofrecer el suministro, instalación, montaje, prueba, puesta en funcionamiento, garantía y mantenimiento preventivo y correctivo de los circuitos Cerrados de Televisión con vídeo y control y monitoreo, con el fin de apoyar las labores de seguridad internas y externas del mismo, para algunos Establecimientos de reclusión del orden nacional”, para los establecimientos de EPAMSCAS Valledupar, EPMSC Cartagena, EMSC Cali, EPMSC Y RM Armenia”, podemos al respecto manifestar que la especificación del personal mínimo requerido y el ítem 3. Fibra óptica Subterránea o ductería, entre otras características que componen la ficha técnica, fue un requerimiento realizado directamente por el INPEC, mediante Oficio 8100-DINPE-OFOSI 000458 de fecha 16 de febrero de 2016.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Las respuestas dadas por la Entidad no desvirtúan lo observado, por el contrario lo ratifican, ya que para cada uno de los hechos indicados la Entidad presenta autores, circunstancias o condiciones que dieron lugar a las condiciones observadas como incumplimiento a la normatividad mencionada. La observación se valida como hallazgo en los mismos términos en que fue comunicada.

Hallazgo No 42. Priorización de necesidades y uso eficiente del presupuesto – Contrato 186 de 2017

El artículo 3° de la Ley 489 establece: Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad,

celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Se suscribió el contrato 186 de 2017 con el objeto de efectuar la *“Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de doce Access Point administrables incluyendo una consola de administración para mejorar y mantener la conectividad de los equipos que utilizan la red inalámbrica de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC”*, por \$45.260.000.

Se cita en los estudios previos que dentro de las funciones de la Oficina de Tecnología de la USPEC, se encuentra *“la de adquirir bienes en materia de tecnología que permitan apoyar el desarrollo y ejecución de los procesos institucionales”*.

De otra parte se menciona en los estudios previos, que se requiere esta contratación con el fin de suplir una necesidad plasmada *“... en el borrador de la Resolución generada por MinTIC, que mediante el Decreto 728 del 5 de Mayo de 2017, se adicionó el capítulo 2 al título 9, de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector TIC, Decreto 1018 de 2015, con el propósito de fortalecer el modelo de Gobierno Digital en las entidades del orden nacional del Estado colombiano, a través de la implementación de zonas de acceso público y gratuito a internet inalámbrico.”*

No obstante, las consideraciones del mismo Decreto especifican que lo pretendido es *“... que los espacios de atención al público de las entidades públicas del orden nacional cuenten con zonas de acceso gratuito a Internet inalámbrico, de manera que los usuarios de tales entidades puedan acceder a los beneficios de las TIC.”*

Cuando se estaban aprovisionando los equipos contratados, se presentaron dificultades que dieron origen a la realización de requerimientos al contratista, tal como lo manifiesta el Oficio E-2018-003438; en este comunicado se observan apartes como los siguientes: *“... se debe considerar que los doce (12) Access Point (AP) marca D-Link modelo DAP-2360 en uso desde julio de 2012 y que funcionan en la frecuencia 2.4 GHZ y no requieren de elementos o dispositivos adicionales, presentan mejor rendimiento que los instalados en el marco del Contrato No. 186 de 2017”*. Otro aparte del mismo documento indica: *“...se reitera que el servicio de los AP que estaban llamados a ser reemplazados en la ejecución del presente contrato, se tenía una conexión más estable entre los equipos de los usuarios que estaban conectados con tiempos de respuesta más bajos y sin la indisponibilidad del servicio que se tiene con la solución que se está implementando.”*

Es de resaltar que a través del Contrato 186 de 2017, se suministraron otros equipos (diferentes) que subsanaron la situación ahí referida, pero se revela allí, que los equipos antiguos sí venían funcionando y supliendo la misma necesidad.

Por ende se observa que los equipos que estaban instalados desde Julio de 2012 ya venían proveyendo el servicio requerido para dar cumplimiento a lo indicado en el Decreto 728 de 2017 y también para soportar las actividades institucionales. De otra parte el número de estaciones de trabajo conectadas de manera alámbrica es de 380, la cual constituye la mayor base de equipos de la USPEC y por ende encabeza la lista en materia de bienes tecnológicos para apoyar el desarrollo y ejecución de los procesos institucionales. Sin embargo, la plataforma tecnológica que respalda estas estaciones de trabajo, tanto en procesamiento, comunicación y almacenamiento ha presentado fallas que han dado origen a incidentes informáticos como el presentado en noviembre del 2017 conocido por la Contraloría General y otro en lo corrido de 2018 en el cual varios funcionarios de la USPEC vieron comprometido el desarrollo de sus funciones misionales. Situaciones que tuvieron su origen en la deficiencia en el fortalecimiento de la plataforma tecnológica de base del centro de datos.

Por tanto, se evidenció que la planificación tecnológica en la inversión de recursos para la vigencia 2017 no tuvo una adecuada priorización ni eficiencia. Como resultado, se invirtieron recursos económicos en elementos tecnológicos que no lograron mayor impacto en la base tecnológica que apoya el desarrollo y ejecución de los procesos institucionales. Situación que se presenta por deficiencias en la identificación y valoración de riesgos de índole tecnológico que dan lugar al uso ineficiente de recursos públicos e incumplimiento del artículo 3o de la Ley 489 de 1998.

RESPUESTA ENTIDAD

Es importante precisar que las situaciones relacionadas en la presente observación, hacen parte de las gestiones adelantadas por parte de la supervisión en procura del cumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato No. 186 de 2017. Gestión que dio como resultado el cambio de los equipos marca MIKROTIK, los cuales no entregaban la potencia requerida para un óptimo funcionamiento y operación de la red WIFI, por los equipos marca UNIFI modelo AC-PRO, equipo que cumple la totalidad de los requerimientos técnicos establecidos en el proceso, y que actualmente operan sin problema en la Unidad.

En cuanto a la justificación del proceso de cambio de los AP DLINK, resultado del proceso de fortalecimiento de la plataforma tecnológica para la vigencia 2017, se consideraron los siguientes aspectos:

- No tenían soporte por parte del fabricante.
- Presentaban fallas de apagado o en algunos casos de bloqueo del puerto, lo que implicaba fallas en el servicio de WiFi institucional y en el segmento de invitados.
- Al no contar con actualizaciones por parte del fabricante, no se pudo implementar mejoras en cuanto al rendimiento y gestión de cada AP, no era posible la actualización del firmware.
- Resultado de las pruebas de seguridad de la información, se evidenciaron vulnerabilidades en los AP. Pedir a Mayra Evidencias
- Los equipos Dlink no permiten usar conexiones con frecuencias de 5 Ghz donde el espectro es más amplio y la velocidad de transferencia es mayor que a 2.4 Ghz, característica que sí incluye el equipo UNIFI.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

De acuerdo a lo consultado en la web, los antiguos routers aún se encuentran a la venta con soporte y garantía¹¹, Así mismo, de conformidad con lo mencionado en documentos que hacen parte del expediente contractual (Contrato 186 de 2017), los dispositivos marca DLINK funcionaban correctamente. La frecuencia de transmisión en 2.4 GHZ no se ha determinado como obsoleta hasta la fecha, incluso los nuevos dispositivos que reemplazaron los DLINK aún incorporan esta tecnología.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En cuanto a lo indicado, a que no se tuvo una adecuada priorización ni eficiencia asociada con la planificación tecnológica en la inversión de recursos para la vigencia 2017, no se consideró que el presupuesto por el cual se adquirió los AP corresponde al Proyecto de Inversión relacionado con la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, razón por la cual solo era posible adquirir bienes o servicios relacionados con este objeto, lo cual no incluye de ninguna manera hardware o software asociado con el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Dentro del desarrollo de la auditoría en otra respuesta dada por la Entidad, se hace alusión a la necesidad no cubierta de mejorar la capacidad del Firewall, por tanto se ratifica la inadecuada priorización de necesidades relacionadas con Gestión de la Seguridad de la Información.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Con el propósito de precisar lo dicho, se entiende que el incidente que se presentó en noviembre del año pasado, hace referencia a que en una construcción aledaña se presentó un cortocircuito que afectó la disponibilidad de la energía eléctrica por un día y medio aproximadamente; situación que se agravó por la ruptura de un tubo de gas en el proceso de reparación eléctrica, en total no se tuvo servicio de fluido eléctrico aproximadamente por 48

¹¹ <https://la.dlink.com/wireless/dap-2360/>

horas; situación externa que superó a los protocolos de gestión asociados a la continuidad del negocio.

Para el 2018, el promedio de indisponibilidad de la plataforma tecnológica ha sido inferior a 60 minutos y se ha presentado de manera sectorizada, es decir no se ha afectado a la totalidad de los usuarios.

Teniendo bajo consideración lo expuesto, se solicita de manera comedida retirar la observación.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Los eventos expuestos no deberían haber ocasionado pérdidas de información, no obstante fue lo acontecido tanto en la vigencia 2017 como en el 2018. Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa lo observado. En consecuencia se valida hallazgo de auditoría en los mismos términos en que se comunicó la observación.

2.5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

- Evaluar los Estados Financieros Vigencia 2017 y emitir una opinión sobre los mismos.
- Evaluar el Control Interno Financiero y emitir concepto.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, para la vigencia 2017, en sus Estados Financieros presentó un total de Activos por \$871.152152.894 Pasivos por \$27.269.448.648 y un Patrimonio de \$843.882.704.246, evidenciándose un saldo en el capital fiscal negativo por la transferencias de los bienes adquiridos por la UPSEC y trasladados al INPEC por (\$13.568.970.263). De otra parte, la mayor representatividad la encontramos en la Cuenta Deudores originado en los Avances y Anticipos entregados, Recursos Entregados en Administración y Otros Deudores; con una participación del 62% del total de los Activos, y de la Propiedad Planta y Equipo, subcuenta Construcciones en Curso, originadas de los contratos con Consorcios y FONADE, entre otros con un 38%, del total de los Activos.

Hay que señalar, el impacto significativo que tienen los Avances y Anticipos y Bienes Entregados en Administración, que datan de las vigencias 2013, 2014, y 2015, reconocidos en el balance, sin las respectivas legalizaciones de traslados del gasto; como es el caso de Convenio 366 de 2010 Fonade, Convenio 274 de 2014 Fundecun, Contrato 363 de 2015 Fondo de Atención en Salud PPL2015, y sin las amortizaciones correspondientes, como es el caso de los contratos 308 y 311 de 2014, contrato No. 108 del 2013, 337 de 2014, 398 de 2014, 401 y 402 de 2014, 150,151 y 152 de 2015.

De otra la USPEC, ha venido reconociendo en sus Estados Financieros durante cinco (5) vigencias los recursos de alimentación, Vigilancia electrónica y los de salud para el sistema penitenciario, como Gastos Generales – Asignación de Bienes y Servicios.

De acuerdo con las materialidades cuantitativa y cualitativa definidas se evaluaron las siguientes cuentas contables:

Tabla No. 24.
Cuentas Contables Auditadas con Materialidad Cuantitativa y Cuantitativa

Código	Descripción	Saldo Final (\$)	% muestra frente al Activo	% muestra frente al Pasivo	% muestra frente al Ingreso
1	ACTIVOS	871.152.152.892,95	100%		
1.4	DEUDORES	540.417.687.863,55			
1.4.01	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-	0,00%		
1.4.01.02	Multas	-			
1.4.13	TRANSFERENCIAS POR COBRAR	199.814.225.196,00	22,94%		
1.4.13.14	Otras transferencias	199.814.225.196,00			
1.4.20	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	39.622.584.098,73	4,55%		
1.4.20.12	Anticipo para adquisicion de bienes y servicios	37.190.925.342,34			
1.4.20.13	Anticipos para proyectos de inversion	2.431.658.756,39			
1.4.24	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION	297.017.064.731,98	34,09%		
1.4.24.02	En administración	297.017.064.731,98			
1.4.70	OTROS DEUDORES	3.963.813.836,84	0,46%		
1.6	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	330.450.022.390,34			
1.6.15	CONSTRUCCIONES EN CURSO	329.604.588.253,86	37,84%		
1.6.15.01	Edificaciones	329.604.588.253,86			
1.6.85	DEPRECIACIÓN ACUMULADA (CR)	- 2.063.841.838,23	0,24%		
2	PASIVOS	27.269.448.647,61			
2.4	CUENTAS POR PAGAR	25.786.636.156,61			
2.4.01	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	19.989.503.470,43		73,30%	
2.4.01.01	Bienes y servicios	15.737.058.033,59		57,71%	
2.4.01.02	Proyectos de inversion	4.252.445.436,84		15,59%	
4	INGRESOS	1.057.798.630.128,38			
4.1	INGRESOS FISCALES	245.414.125.894,34			
4.1.10	NO TRIBUTARIOS	245.414.125.894,34			23,20%
4.1.10.02	Multas	760.593.190,34			0,07%
4.1.10.63	Aporte sobre ingresos brutos de las notarias	244.653.532.704,00			23,13%
4.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	809.939.473.873,57			
4.7.22	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	9.011.476.136,84			0,85%
4.7.22.90	Otras operaciones sin flujo de efectivo	7.669.235.805,84			0,73%
4.8	OTROS INGRESOS	2.445.030.360,47			
4.8.05	FINANCIEROS	2.325.849.116,63			0,22%
4.8.05.35	Rendimientos sobre depósitos en administración	2.325.849.116,63			
5	GASTOS	574.589.728.986,49			
5.1.11	GENERALES	8.485.269.550,49			0,80%
5.1.11.19	Viaticos y gastos de viaje	461.338.590,00			0,04%
5.1.11.23	Comunicaciones y transporte	1.321.793.218,47			0,12%
5.2.11	GENERALES	492.054.746.280,11			46,52%
5.2.11.16	Arrendamiento	-			
5.2.11.17	Viaticos y gastos de viaje	129.932.460,50			0,01%
5.2.11.67	Asignación de bienes y servicios - Alimentación y Vigilancia Electrónica	489.648.984.159,61			46,29%
	TOTAL MUESTRA		100,11%	73,30%	71,59%

Fuente: Estados Financieros USPEC a 31 de diciembre de 2017

De esta manera, las cuentas contables auditadas como se detallan en la tabla que antecede, equivalen al 100% de los Activos, el 73,50% de los Pasivos y el 71,59% de los Ingresos.

2.5.1. Fundamentos de la Opinión Contable

La opinión emitida al 31 de diciembre de 2017 es **NEGATIVA**, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

La CGR en el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2017 de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, evidenció sobrestimaciones por \$27.015.444.833 y subestimaciones por \$8.755.705.085 para un total de inconsistencias de \$35.771.149.918. La Contraloría General de la República determina una Opinión Contable *NEGATIVA*, generada por:

- Inadecuado registro de las Construcciones en Curso frente a valores registrados sin legalizar por parte del supervisor responsable o sin la depuración de las mismas, situación presentada en los convenios Interadministrativos suscritos con Fonade Nos. 216144 de 2016 y 210077-366 de 2010, e inoportunidad en la entrega de los informes de avance de obras al grupo contable para su registro y falta de conciliación entre las áreas.
- Inapropiado registro en la cuenta Recursos Entregados en Administración, lo correspondiente a los contratos 363 de 2015 y 331 de 2016 recursos entregados al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, los cuales no discriminan la ejecución de los gastos por contratos ni por vigencias fiscales y no se tiene implementado un sistema de centro de costos; lo que dificulta el control y seguimiento de la ejecución, pagos y reportes con estos recursos en tiempo oportuno. De igual manera, inoportunidad en la entrega de los informes de avance de obras al grupo contable para su registro y falta de conciliación entre las áreas.
- No fueron registrados Derechos Fiduciarios al corte de la vigencia 2017.
- La USPEC, no realiza seguimiento financiero, ni conciliación de las amortizaciones de los anticipos, desembolsos del manejo de los anticipos, reintegros de los rendimientos que realizan las fiduciarias de los contratos; lo que genera deficiencias e inconsistencias en cuanto a las características de la información financiera de Relevancia y Veracidad de la misma.
- En los Estados Financieros, no se tiene identificada la veracidad de las cifras reconocidas como obligaciones a favor de la USPEC, por concepto de incapacidades que son asumidas por la USPEC, como tampoco los pagos que realizan las EPS.

- Las inconsistencias en los reportes de los rendimientos financieros no permitieron evidenciar la totalidad de dichos rendimientos que generaron los recursos entregados en administración y en anticipos.

Análisis agregado de las incorrecciones

Una vez diligenciado el Formato No. 25 “Resumen de Diferencias” de la Guía de Auditoría Financiera, a partir de las materialidades cuantitativa y cualitativa permite determinar la Opinión Contable, de acuerdo con los siguientes parámetros:

A. Respecto a la Cantidad:

El Número de veces en que las incorrecciones sobrepasan la materialidad de planeación es por **2,74**

B. Respecto a la clasificación, revelación o presentación:

El número de incorrecciones consideradas materiales corresponde a **3**

C. Respecto a las circunstancias:

El número de incorrecciones consideradas materiales son **0**

D. Número de limitaciones consideradas materiales **1**

2.5.2. Evaluación Control Interno Financiero

Realizada la evaluación Control Interno Financiero de la Entidad, bajo los parámetros establecidos en la Guía de Auditoría Financiera, arrojó el siguiente resultado:

Tabla No. 25.
Calificación final del Control Interno Financiero USPEC

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	PARCIALMENTE ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	ALTO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	2,49
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	ALTO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	ALTO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)				2	PARCIALMENTE ADECUADO
CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO					INEFICIENTE

Fuente: Guía Transversal de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías

La evaluación de los componentes del Control Interno Financiero arrojó un resultado de **“PARCIALMENTE ADECUADO”** y la calificación sobre la calidad y eficiencia del control interno dio como resultado **“INEFICIENTE”** con una

calificación de 2.49, por cuanto los controles diseñados para la mitigación de los riesgos evidenciados en los procesos de las áreas examinadas demuestran que no son efectivos, en especial en los siguientes casos:

- Falta de ejecución acciones para mitigar las causas de los hallazgos establecidos en el Plan de Mejoramiento acumulado.
- Incumplimiento por parte de la Oficina de Control Interno en sus roles de Auditoría, Seguimiento y Asesoría.
- La entidad inicia obras de construcción o de mantenimiento sin las aprobaciones de diseños, estudios, permisos y/o licencias.
- Se suscriben contratos, convenios o proyectos sin el lleno de requisitos atendiendo a la regulación normativa del sector carcelario y penitenciario.
- Debilidades en el cumplimiento de la labor de supervisión que la USPEC debe ejercer a la ejecución de los recursos conforme a las obligaciones contratadas.
- Debilidades en las interventorías como mecanismo de seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Incumplimiento en las entregas de las obras y los mantenimientos contratados para el mejoramiento de la infraestructura y la ampliación de cupos carcelarios.
- Irregularidades de tipo legal en los contratos y convenios realizados por la USPEC que impactaron la ejecución de los recursos en cumplimiento de los objetivos trazados.
- Debilidades en la cohesión, comunicación y coordinación de las áreas misionales para el suministro oportuno de la información financiera al área contable para que los registros sean confiables, oportunos y reflejen la realidad económica de la entidad.
- Informes de supervisión que no contienen la información financiera acorde con los avance reales de las obras o mantenimientos que permitan ser el soporte de los registros contables y financieros de la entidad.

- Inicio del Balance de Apertura bajo las normas internacionales de contabilidad para el sector público, sin la aprobación de las políticas contables por la Alta Dirección.
- Continuos cambios de Directores Generales y por ende de estilos gerenciales y cambios en la Planta de personal por ser provisionales y contratos de prestación de servicios, impactando en la continuidad de los procesos y memoria institucional.
- Incumplimiento de normas de Archivo de Gestión

2.5.3. Relación de Hallazgos Contables y de Control Interno Contable

Hallazgo No 43. Gastos Contrato Interadministrativo 216144 Fonade

Resolución 357 CGN del 23 de Julio de 2008 Procedimiento de Control Interno Contable:

Numeral 1.1. Control Interno Contable. Proceso que bajo la responsabilidad del representante legal o máximo directivo de la entidad contable pública, así como de los directivos de primer nivel responsables de las áreas contables, se adelanta en las entidades y organismos públicos, con el fin de lograr la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, capaces de garantizar razonablemente que la información financiera, económica, social y ambiental cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el Régimen de Contabilidad Pública.

Numeral 3.8. Conciliaciones de información. Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico.

Numeral 3.16. Cierre Contable “...Las entidades contables públicas deben adelantar todas las acciones de orden administrativo que conlleven a un cierre integral de la información producida en todas las áreas que generen hechos financieros, económicos, (...) (subrayado fuera de texto).

Numeral 3.19. “Coordinación entre las diferentes dependencias. Dada la visión sistémica de la contabilidad, existe una responsabilidad por parte de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, por lo cual se requiere de un compromiso institucional liderado por quienes representan legalmente a las entidades”.

Ley 80 de 1993 Artículo 4o. “DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales (...) Numeral 4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan”.

Ley 1474 del 2011 Artículo 83. “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar

permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados”.

Ley 1474 del 2011 Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado – Colombia Compra Eficiente “Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos vigilados, dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado”.

Guía de Auditorías Internas para entidades Públicas DAFP – “2.1 Fase 1. Programación Anual de la Oficina de Control Interno Esta fase incluye un análisis integral de todos los componentes internos y externos de la Entidad, con el fin de determinar los procesos que cuentan con mayor relevancia para cumplir con la misión, los objetivos estratégicos y aquellos que presentan un alto nivel de riesgo. A su vez, la fase de Programación comprende desde el conocimiento y comprensión de la Entidad hasta la formulación del Programa anual de Auditorías, el cual establece los objetivos y metas a cumplir por el equipo auditor durante la vigencia, así como las actividades que en desarrollo de los roles establecidos en la normatividad para el Jefe de Control Interno o quien hace sus veces, deben contemplarse dada su obligatoriedad y periodicidad de presentación”.

Por falta de verificación financiera en la legalización de los gastos por parte, del Supervisor del contrato como de la falta de conciliación entre la Dirección de Infraestructura y el grupo de Contabilidad de USPEC, verificados los gastos reportados por parte de Fonade del contrato Interadministrativo 216144 de 2016, acumulados a corte 31 de diciembre de 2017 y registrados en USPEC como mayor valor de Construcciones en Curso, se evidencia que por debilidades en la supervisión del contrato, existe sobreestimación en esta cuenta contable por \$5.934.542.136, en la medida que a dicho corte no habían iniciado obras y los reportes remitidos por Fonade corresponden a gastos, como se detalla a continuación:

CUENTA	NOMBRE	DÉBITO	CRÉDITO
16.15.01.	Construcciones en curso		\$ 5.934.542.136
52.11.38.	Contrato de Administración - Cuota Gerencia de Proyectos	\$2.165.121.025	
14.24.02	Recursos entregados en Administración Conv.216144 de 2016 (1)	\$24.100.000	
14.24.02	Recursos entregados en Administración Conv.216144 de 2016 (2)	\$7.950.000	
14.24.02	Recursos entregados en Administración Conv.216144 de 2016 (valor Anexo 1) – Gastos que corresponden a la Gerencia del proyecto no a gastos operacionales (82 contratos)	\$2.981.750.974	
52.11.09.	Comisiones, Honorarios y Servicios - MANTENIMIENTOS y OPERACION – Plantas de tratamiento (22 pagos)	\$636.935.381	
52.11.17.	GASTOS DE VIAJE Y VIATICOS (219 Registros)	\$118.036.935	
58.08.03.	Impuestos Asumidos - Gravamen a los movimientos Financieros	\$647.921	

Fuente: Reportes Convenio 216144 de 2016 USPEC – FONADE

Se detalla a continuación cada uno de los ítems citados:

- (1) \$24.100.000 corresponden a gastos del 2013 que Fonade está relacionando dentro de ese contrato, sin embargo, por la fecha de inicio del contrato, éstos no pueden hacer parte de los gastos del mismo.

COMPROBANTE CONTABLE - FONADE	FECHA	CONTRATO	CONCEPTO	VALOR	No. INFORME
15821	13/06/2013	2170419	Honorarios - Apoyo tecnico en la ejecución de proyectos y contratos derivados	4.100.000,00	4
15841	13/06/2013	2170329	Honorarios - Apoyo tecnico en la ejecución de proyectos y contratos derivados	7.500.000,00	4
15842	13/06/2013	2170420	Honorarios - Apoyo tecnico en la ejecución de proyectos y contratos derivados	6.500.000,00	4
15853	13/06/2013	2170387	Honorarios - Apoyo tecnico en la ejecución de proyectos y contratos derivados	6.000.000,00	4
			TOTAL VIG 2013	24.100.000,00	

Fuente: Reportes Convenio 216144 de 2016 USPEC – FONADE

- (2) El siguiente contrato corresponde a una fecha anterior a la firma del contrato (Pago efectuado el 14 marzo de 2016 mientras que el contrato se firmó el 29 de noviembre de 2016), y la fecha del acta de inicio es del 12 de diciembre de 2016.

COMPROBANTE CONTABLE - FONADE	FECHA	CONTRATO	CONCEPTO	VALOR	No. INFORME
6902	14/03/2016	2170331	Honorarios - Apoyo técnico en la ejecución de proyectos y contratos derivados	7.950.000,00	3

Fuente: Reportes Convenio 216144 de 2016 USPEC – FONADE

- (3) Refiere a 82 contratos por \$2.981.750.874 con el objeto de apoyar la Gerencia Ejercida por FONADE más no a gastos operacionales del proyecto (relación entregada con la comunicación de observaciones), donde algunos contratos son por periodos de 10 meses hasta por \$17.423.593 de honorarios mensuales (Contrato 2170293 para apoyar la Gerencia Ejercida por FONADE).

Esta situación genera sobrestimación en la subcuenta 16.15.01. Construcciones en curso por \$5.934.542.136 y subestimación en las subcuentas 14.24.02. Recursos Entregados en Administración por \$3.013.800.974, Subcuenta 52.11.38. Contrato de Administración – Gerencia de Proyectos \$2.165.121.025; 52.11.17. Gastos de Viaje y Viáticos \$118.036.935; 52.11.09. Comisiones, Honorarios y Servicios \$636.935.381 y 58.08.03. Impuestos asumidos \$647.921.

RESPUESTA ENTIDAD

La entidad expone las cuentas contables afectadas con el registro, informando que corresponde a la ejecución financiera remitida por la Gerente del área de contabilidad de FONADE, los cuales no han sido avalados por el Supervisor y/o interventor del Convenio.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta dada por la Entidad confirma el hallazgo, quedando en los mismos términos en que fue comunicada.

Hallazgo No 44. Derechos Fiduciarios

Régimen de Contabilidad Pública Párrafo 117, sección 8 Principios de contabilidad Pública, del Marco Conceptual del Plan General de Contabilidad Pública, define el principio de devengo o causación como “los hechos financieros, económicos sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se derive de estos”.

Régimen de Contabilidad Pública 121. Periodo Contable: Corresponde al tiempo máximo en que la entidad contable pública debe medir los resultados de sus operaciones (....) El periodo contable es el lapso entre el 1 enero y el 31 de diciembre. No obstante, se pueden solicitar estados financieros intermedios e informes y reportes contables para propósitos especiales, de acuerdo con las necesidades o requerimientos de las autoridades competentes (...).

Párrafo 117, sección 8 Principios de contabilidad Pública, del Marco Conceptual del Plan General de Contabilidad Pública, define el principio de devengo o causación como “los hechos financieros, económicos sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se derive de estos”.

Resolución 357 CGN del 23 de Julio de 2008 Procedimiento de Control Interno Contable, numeral 3.16. Cierre Contable “...Las entidades contables públicas deben adelantar todas las acciones de orden administrativo que conlleven a un cierre integral de la información producida en todas las áreas que generen hechos financieros, económicos, (...) (subrayado fuera de texto).

Manual de Procedimientos Contables, Capítulo XIX Procedimiento Contable para el Reconocimiento y Revelación de los Negocios Fiduciarios en los que La Entidad Contable Pública Participa Como Fideicomitente.

Mediante Contrato Derivado 182 de 2017 suscrito con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas (Convenio Derivado 01 del convenio Marco 173), en fecha 27 de diciembre de 2017 por \$2.916.398.301 con el objeto de “realizar la formulación, estructuración y ejecución de un proyecto inmobiliario en el predio del Centro de Reclusión el Buen Pastor que viabilice a su vez su reubicación”, quedó establecido que el perfeccionamiento del convenio se daba con la firma de las partes y su ejecución con el Registro Presupuestal, el cual corresponde al No.199917 del 28 de diciembre 2017 (CDP 36517 del 26 de diciembre del 2017), los dos por \$2.916.398.301 a cargo del proyecto de Inversión C-1206- 01 Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos. Presupuesto de Inversión – ordinaria.

El anterior valor en el presupuesto figura como Cuenta por Pagar dentro del Rezago presupuestal, sin embargo, no se evidencia el registro de la misma en la contabilidad, situación que genera una subestimación en la cuenta contable 19.26. Derechos Fiduciarios, subcuenta 19.26.03. Fiducia Mercantil por \$2.916.398.301 y su contrapartida 24.01. Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales, sub cuenta 24.01.02. Proyectos de Inversión, por el mismo valor.

RESPUESTA ENTIDAD

La Entidad efectuó registro de la obligación el 29 de diciembre de 2017 el cual fué registrado con el atributo contable 04 – Fondos Administrados, la cual no deja traza contable, “esta se ve reflejada únicamente cuando efectivamente se paga la cuenta al proveedor en la subcuenta 14.24.02. Recursos entregados en administración, comprobante 569. Adjunta documento registro.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Entidad confirma lo observado, en la medida que la contabilidad es por causación y el registro efectuado fue netamente de caja, y al cierre de año se debe tener en cuenta este tipo de registros contables, por ende, la observación se valida como hallazgo de auditoría en los mismos términos en que fue comunicada.

Hallazgo No 45. Registro Contable Construcción en Curso Eron Ibagué

Régimen de Contabilidad Pública 121. Periodo Contable: Corresponde al tiempo máximo en que la entidad contable pública debe medir los resultados de sus operaciones (....) El periodo contable es el lapso entre el 1 enero y el 31 de diciembre. No obstante, se pueden solicitar estados financieros intermedios e informes y reportes contables para propósitos especiales, de acuerdo con las necesidades o requerimientos de las autoridades competentes (...).

Párrafo 117, sección 8 Principios de contabilidad Pública, del Marco Conceptual del Plan General de Contabilidad Pública, define el principio de devengo o causación como “los hechos financieros, económicos sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se derive de estos”.

Resolución 357 CGN del 23 de Julio de 2008 Procedimiento de Control Interno Contable, numeral 3.16. Cierre Contable “...Las entidades contables públicas deben adelantar todas las acciones de orden administrativo que conlleven a un cierre integral de la información producida en todas las áreas que generen hechos financieros, económicos, (...) (subrayado fuera de texto).

No se recibe en oportunidad ni con la información suficiente el Informe Técnico y de Gestión por parte de la Supervisión del Contrato 219 de 2013, para el registro contable adecuado y oportuno del estado de las Construcciones en Curso al corte del 31 de diciembre de 2017, situación que impidió registrar oportunamente los valores de avance de obra, que para este caso en particular alcanza un nivel del 100% de avance por \$62.803.802.916 de acuerdo con el informe de Supervisión, situación que impacta la contabilidad de la USPEC, generando a 31 de diciembre de 2017 una subestimación en las Cuentas Contables 16.15.01. Construcciones en Curso por \$2.036.682.434 y su contrapartida 24.01.02. Cuentas por pagar – Proyectos de Inversión, por el mismo valor.

RESPUESTA ENTIDAD

“Respecto a la observación de la referencia, esta Dirección (infraestructura) manifiesta que no acepta la afirmación efectuada, puesto que, de acuerdo al correo electrónico enviado el 29 de octubre y 01 de noviembre del 2018, se allegó la documentación concerniente al contrato 403 de 2014, solicitada por el auditor que contenía el corte del informe a la fecha 31 de diciembre del 2017 y 31 de enero el 2018”.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La observación corresponde al registro contable de la obra, situación ocurrida por la falta de comunicación y coordinación entre la Dirección de Infraestructura y el Grupo de Contabilidad, donde la primera debe reportar oportunamente para que el área de contabilidad de la Entidad registre los avances de la construcción. Por ende, la Entidad no desvirtúa lo observado por tanto el hallazgo se confirma como fue comunicado.

Hallazgo No 46. Cesión de Convenio No. 210077- Contrato 366 de 2010

“El numeral 24 del Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de hechos relacionados con las propiedades, planta y equipo, contenido en el Manual de Procedimientos contables del Régimen de Contabilidad Pública, establece que “(...) La Entidad contable Pública que recibe los bienes debita la subcuenta de la cuenta que identifique la naturaleza del bien, del grupo 16 Propiedades Planta y Equipo, por el valor convenido, el cual puede ser el valor en libros o un estimado mediante el avalúo técnico y acredita la subcuenta 312525 bienes de la cuenta 3125 Patrimonio Público incorporado o la subcuenta 325525 bienes, de la cuenta 3255 Patrimonio Institucional Incorporado.”

“Concepto CGN No. 20132000018061 del 29 de mayo de 2013 Reconocimiento de los gastos en desarrollo del cometido estatal en los estados financieros y registro del Traspaso de bienes para ser utilizados en la prestación de servicio”, Régimen Precedente-

“Concepto CGN No. 20182000032481 del 21 de junio de 2018 Reconocimiento de los gastos en desarrollo del cometido estatal en los estados financieros” Marco normativo para Entidades de Gobierno definido por la Contaduría General de la Nación bajo Estándares Internacionales de Contabilidad y de Información Financiera”

Marco conceptual determinado por la CGN para preparación y presentación de Información Financiera respecto a característica fundamental, reconocimiento, medición, revelación

“El marco normativo general de la liquidación de los contratos estatales está previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012.

“Liquidación de los contratos artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Revisados los registros contables asociados al Contrato 366 de 2010, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- ✓ Durante la vigencia 2013, con base en el contrato de cesión del 14 de enero de 2013, sin mediar flujo de efectivo, se registra en la subcuenta 142402 Recursos Entregados en Administración un valor de \$4.602.987.332 contra Capital Fiscal. De este valor, fueron legalizados en 2017, con base en soporte de reintegro a la DTN con fecha 01 de marzo de 2017 entregado por FONADE, \$4,289.953.224 más GMF \$17.159.812 para un total de \$4.307.113.037 quedando un saldo pendiente por ejecutar de \$295.874.294.

- ✓ Según documento del 30-12-2016 “Constancia de archivo del Convenio de Gerencia Integral de Proyecto No. 210077 Celebrado entre el Fondo Financiero de Proyectos - FONADE y la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, cedido a la USPEC”, emitido por FONADE, USPEC registra el cobro de cuota de gerencia por \$174.164.472 el 25 de mayo de 2017, quedando un saldo por ejecutar de \$121.709.822 del valor contabilizado como Recursos Entregados en Administración; al respecto no se evidencia a la fecha soporte o información alguna sobre la destinación de estos recursos por parte de FONADE ni gestión administrativa por parte de USPEC para conocerla o determinarla; tampoco se evidenciaron conciliaciones de movimientos y/o saldos, ni mecanismo para controlar los recursos entregados y no ejecutados.
- ✓ Se tiene contabilizado en la subcuenta 161501 Construcciones en Curso un saldo de \$1.058.798.106, desde el 2013, es decir con una antigüedad de cinco (5) años; al respecto se obtuvo de FONADE copia de acta de entrega y recibo final de obra 2122202 (valor \$787.554.185) del 15 de febrero de 2013 suscrita por USPEC, INPEC, FONADE y el contratista en donde se consiente en la misma hacer “entrega real y material al INPEC de los items relacionados” en elay su correspondiente contrato de interventoría 2122090 (valor \$58´092.800). Evidenciándose que no se ha efectuado el registro contable correspondiente.
- ✓ Mediante oficios radicados con los Nos. 2018EE0105666 del 5-09-2018, y 2018EE0113073 de fecha 20-09-2018, la CGR requirió a FONADE, información respecto de los hechos enunciados, obteniéndose respuesta con oficio No.20183100286931 del 17 de septiembre de 2018 donde manifiestan *“Informamos que el convenio fue liquidado en junio de 2017 y mediante Informe de Ejecución Financiera No. 37 fue reportada la devolución de recursos no ejecutados, por lo tanto a la fecha no existen saldos por legalizar con cargo a este convenio”*. Posteriormente la CGR solicita nuevamente aclaración sobre las diferencias presentadas frente a los movimientos y saldos presentados en el Balance de la USPEC Vs. la constancia de archivo del Convenio suministrada por FONADE; este último da respuesta con oficio 201827003187721 de fecha 03-10-2018, informando lo siguiente *“.... Se dio traslado de la solicitud realizada a la USPEC, mediante correo electrónico de fecha 27 de septiembre de 2018, con el fin de aclarar las diferencias contables encontradas por la Comisión auditora, a la fecha no se ha obtenido respuesta a esta solicitud” (se adjuntó correo electrónico)*.
- ✓ Al solicitar el acta de liquidación a la USPEC Y FONADE, estas adjuntan como Acta de liquidación el documento denominado “Constancia de archivo del convenio de Gerencia Integral de proyecto 210077 Celebrado entre el Fondo Financiero de proyecto FONADE y la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, cedido a la USPEC; la cual está firmada por los

siguientes funcionarios de FONADE: El Gerente de la Unidad Área de Seguimiento Contractual y Liquidaciones, el Gerente del Convenio y el Gerente de la Unidad de Desarrollo Económico y Social; No participa ningún funcionario de la USPEC; adicionalmente no se evidenció liquidación del citado convenio.

Las anteriores situaciones obedecen a deficiencias en la gestión administrativa, financiera y contable que afectan el manejo y eficacia de los recursos públicos asignados y generan inobservancia de las características de confiabilidad, compresibilidad, y relevancia de la información financiera establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública, como también sobrestimación de la subcuenta 142402 Recursos Entregados en Administración, por \$121.709.822, sobrestimación de la Cuenta 1615 Construcciones en Curso Subcuenta 161501 Edificaciones por \$1.058.798.106 y sobrestimación de la subcuenta 320801 Capital Fiscal en cuantía de \$1.180.507.928.

RESPUESTA ENTIDAD

La Coordinación de Contabilidad de la Subdirección Financiera pudo establecer que mediante el oficio No.20173100068021 de fecha 13/03/2017, emanado de FONADE se presentó un informe de ejecución financiera del período comprendido entre el 01 enero y el 28 de febrero de 2017, donde informan sobre la consignación / giro de recursos a la Dirección del Tesoro Nacional – DTN por valor de \$4.289.953.224 más \$17.159.812 correspondiente a GMF para un total de \$4.307.113.037 quedando un saldo pendiente por ejecutar que asciende a la suma de \$295.874.294.

Es preciso señalar que del saldo de los \$295.874.294, se produjo un cobro por parte de FONADE de \$174.164.472 – correspondiente a la Cuota Gerencia, informe 39 del 13/07/17, lo que da como resultado un saldo final por valor de \$121.709.822.

Ahora bien, con la consignación o devolución de recursos efectuada a la Dirección del Tesoro Nacional, por parte de FONADE, la Subdirección Financiera desconoce y no cuenta con los informes, documentos soporte y justificación de la diferencia por valor de \$121.709.822 mencionada en reiterados informes. Sin respuesta por parte de FONADE, no es posible calcular, distribuir y registrar por componente la devolución o no ejecución de recursos.

Desde la vigencia 2013 a la fecha, se han remitido a FONADE, Dirección de Infraestructura y Logística de la USPEC – Supervisor y/o interventor del convenio, memorandos, oficios y correos electrónicos informando que persiste la diferencia de \$121.709.822 y la ausencia de algunos documentos soportes para calcular, distribuir y registrar por componente la devolución o no ejecución de recursos, lo mismo que los ajustes y/o reclasificaciones (No. 14103 del 18/12/13, No. 15971 del 18/12/13, No.1668 del 21/02/14, No. 2999 del 31/03/14, No 4843 del 26/03/14, No. 6329 del 07/04/14, No. 6775 del 14/07/14, No. 8720 del 02/09/14, No. 11088 del 05/11/15, No. 20034 del 04/11/2015, No. 13070 del 21/07/2015, No. 11568 del 26/06/15, No. 16254 del 28/09/16, No. 12305 del 22/06/16, No. 9319 del 08/06/16, No. 3860 del 02/05/17 y No. 13840 del 11/10/17 ver archivo adjunto).

Mediante oficio enviado por FONADE No. 20172300215261 del 23/08/2017, dan respuesta a requerimiento efectuado por la USPEC (180-2-GCONT-3860 del 02/05/2017). Se verificó cada

uno de los documentos aportados en medio magnético, cruzándolo por componente, Establecimientos de Reclusión y No. de Contratos relacionados, determinando la ejecución real según las Actas de liquidación final aportadas (suscritas por FONADE y los Contratistas). Igualmente, se cruzaron los informes de ejecución financiera y Certificaciones aportados donde se relacionan los Comprobantes Contables - FONADE, determinándose la ausencia de algunos comprobantes; sin embargo, FONADE archiva el convenio No. 210077, tal como se indica en la constancia de archivo. La Subdirección Financiera ha solicitado en reiteradas oportunidades se aclaren las inconsistencias con el fin de aclarar las respectivas diferencias.

Con respecto a la observación de la cuenta 161501-Construcciones en Curso por valor de \$1.058.798.106, el registro contable se efectuó con base en el Acta de Recibo de saldos contables e informes de ejecución del primer semestre del 2013, aportada por el Ministerio de Justicia y del Derecho; por lo tanto, se considera que son saldos razonables soportados en informes procedentes de FONADE. (se anexa acta de traslado de saldos contables).

Es importante aclarar que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC no ejecutó presupuesto, transfirió, giró ni desembolsó recursos para este convenio, esto fue realizado directamente por el Ministerio de Justicia a FONADE. La subdirección Financiera – Grupo Contable, únicamente, registró la información con base en los informes de ejecución.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La afirmación de que el saldo corresponde el Acta de Recibo de saldos contables confirma la deficiencia por cuanto, con posterioridad a la suscripción del acta que menciona la entidad en su respuesta, existen documentos que dan cuenta del recibo de avances del objeto del convenio recibido en cesión por parte de USPEC; así mismo la respuesta confirma que no cuenta con soportes para legalizar el saldo de los recursos entregados en administración como mecanismo para resolver la diferencia de saldos entre su contabilidad y la de FONADE.

Por lo anteriormente expuesto, la observación se mantiene en los mismos términos y se configura como hallazgo, poniéndose en conocimiento del Ministerio de Justicia y Fonade.

Hallazgo No 47. Valores por Cobrar Vigencias Anteriores reconocidos en la Subcuenta 140102 Multas

En el análisis del movimiento de la subcuenta 140102 Multas, se observa en relación con el Contrato de Obra 337 de 2014, soporte de causación y recaudo simultáneo de ingresos presupuestales por concepto de pago de multa por valor de \$29.041.261, cancelado por SEGUROS DEL ESTADO S.A. en fecha 24 de julio de 2017; verificado el contenido de la Resolución No.373 de 2016, se lee:

“Artículo Primero: Declarar el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato de obra No. 337 de 2014, (...), por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución”

“Artículo Segundo: Hacer efectiva la cláusula penal como tasación anticipada de los perjuicios por valor de Ochenta y Tres Millones Cuatrocientos Veintiséis Mil Cuatrocientos Ochenta y Seis Pesos (\$83.426.486) M/Cte. Equivalente al 20% del valor del contrato, de conformidad con lo pactado en la cláusula vigésima quinta del contrato de obra 337 de 2014.

“Artículo Tercero: En virtud de lo anterior, declarar la ocurrencia del siniestro de incumplimiento y por tanto descontar el valor de la cláusula penal de los saldos a favor del contratista, una vez se encuentre en firme el presente acto administrativo...”

“Artículo Cuarto: De las sumas adeudadas al contratista por valor de Ciento Cincuenta y Nueve Millones Trescientos Sesenta y Dos Mil Quinientos Noventa y Cinco Pesos (\$159.362.595) se deberá descontar la suma de Ciento Cuatro Millones Novecientos Setenta y Siete Mil Cuatrocientos Setenta Pesos (\$104.977.470) Mcte, por concepto de amortización del anticipo..”

“Artículo Quinto: A la Fiduciaria de Occidente S.A. FIDUOCCIDENTE, la devolución de los saldos que se encuentran dentro del contrato de Fiducia Mercantil de administración y pagos No. 3-1-4496, 337 más los rendimientos financieros generados a la fecha. Dicha devolución deberá ser consignada en la cuenta corriente No. 6101164-9 del Banco de la República a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional - Reintegro Vigencia Anterior inversión portafolio 396 y se deberá allegar copia de la consignación a la Uspec.”

De lo anterior, y verificado el expediente no se encontró a la fecha de cierre de esta auditoría soporte del recaudo del valor de la indemnización por cobrar por el manejo del anticipo que asciende a la suma \$104.977.470.

El hecho obedece a deficiencias en el proceso contable en relación con el reporte de información y soportes del área jurídica al área financiera para el reconocimiento contable respectivo y ausencia de conciliaciones entre estas dependencias y el área financiera y generan subestimación de la Cuenta 147090 Otros Deudores y sobreestimación de la subcuenta 142012 Anticipos Entregados en Bienes y Servicios por \$104.977.470, como inobservancia del procedimiento para el reconocimiento y revelación de los Deudores- de intereses, sanciones y multas, establecido en el Régimen de Contabilidad Pública.

RESPUESTA ENTIDAD

Para el Contrato 337-14, en donde se observa por parte de la CGN que no se encontraron causados los valores pendientes de cobro por valor de \$104.977.470, me permito informar que se encuentra registrado en Contabilidad el movimiento de recaudo automático por valor de \$103.119.717 realizado por la Fiduciaria, como se puede verificar en el comprobante No. 10525 del 30 de septiembre de 2016. (ver anexo). El valor de la multa por \$29.041.261 está registrado el recaudo y la causación de acuerdo a los comprobantes No. 7081 y 7082 del 24 de julio de 2017 (ver anexo), la amortización del anticipo por \$104.977.470 se realizó en la vigencia 2018, según comprobante anexo, por tanto se solicita a la Contraloría General de la Nación levantar la observación teniendo en cuenta que no se presenta saldo por relacionar según lo anteriormente señalado.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad argumenta dentro de su respuesta “la amortización del anticipo por \$104.977.470 se realizó en la vigencia 2018”. Información que permite validar hallazgo de auditoría por cuanto la Entidad, aun contando con soporte idóneo, no actualizó los saldos en las cuentas mencionadas en la observación.

Hallazgo No 48. Cuentas de Orden Deudoras que no han sido reconocidas en el Balance como Deudores de Obligaciones a favor de la Entidad por Incumplimientos Contractuales y situaciones laborales

“Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales, y embargos decretados y ejecutados...rcp”

“Marco Normativo -Régimen de Contabilidad Pública Establece que deberán implementar los procedimientos por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos a favor...”

Revisada la información financiera registrada en Cuentas de Orden Deudoras-subcuenta Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Administrativos, se observa que no han sido reconocidos como Deudores, los hechos ocurridos en las vigencias 2014, 2015, 2016, que se enuncian a continuación:

1. Según Resolución 864 del 9 de octubre de 2015 se declaró incumplimiento del Contrato de Obra 311 de 2014 y se impuso una multa de \$14.173.490, la cual no ha sido pagada por parte del contratista ni de la Compañía de Seguros del Estado, con cargo a la póliza de cumplimiento número 15-44-101137393, como lo establece la Resolución 864 del 9 de octubre de 2015 donde se declaró incumplimiento del contrato.

Al solicitar información a la Entidad, esta responde: *“Se requirió a Seguros del Estado, se presentó demanda administrativa con el fin de liquidar el contrato 311/14 y se está cobrando el saldo de la Resolución 864 de 2015”*

Por tanto, a la fecha, la Entidad no ha causado el valor a su favor producto de la multa por el incumplimiento del contrato mencionado y tampoco ha hecho efectivo el recaudo de la deuda por parte del contratista y/o aseguradora.

Lo anterior genera subestimación en cuantía de \$14.173.490 en las subcuentas 147079 Indemnizaciones y 322501 Utilidades o Excedentes Acumulados. Adicionalmente al no registrar en Deudores el valor a favor de la Entidad existe el elevado riesgo de pérdida de recursos públicos.

2. La USPEC registró en Cuentas de Orden Deudores el incumplimiento del contrato 074 de 2013 por \$630.879.838; verificados los soportes en el expediente se evidenció que Seguros del Estado consignó en fecha octubre 2 de 2017 el mencionado valor, conforme al comprobante de ingreso No. 11037 de 2017, pago este por el que no se ajustó el valor de las Cuentas de Orden Deudoras.

Lo anterior debido a fallas en los mecanismos de control interno, debilidades en las áreas Financiera, y Jurídica, lo que genera riesgo en la recuperación de recursos públicos, inoportunidad en recaudo de sumas a favor de la Entidad e información errónea en saldos de Cuentas de Orden Deudoras.

Siguiendo con la revisión de las cuentas deudores referentes a valores pendientes por cobrar de nómina, se observaron:

1. Según Resolución 000461 del 27 de junio de 2014 por la cual se “ordena mandamiento de pago”, por valores pagados de más, por \$4.055.172 en la ejecución del contrato de prestación de servicios 011 de 4 diciembre de 2013 cuyo objeto fue “Dictar Seminario estrategias Muestras en Relaciones Humanas, y memorando 3228 del 23 de abril de 2013, oficio No. S1-2473 de fecha 3 de febrero de 2016, oficios de embargo, se evidencia que la Entidad no tiene causado el valor a favor por la vigencia 2014

Según respuesta, la Entidad argumenta: *se realizaron diligencias de cobro persuasivo, solicitud de datos, ubicación y bienes a diferentes entidades, mediante Resolución 461 del 27 de junio de 2014 se ordena mandamiento de pago, mediante auto del 26 de agosto de 2016 se ordena el embargo y retención de los créditos a favor y/o a título de honorarios o sueldos en entidades que reportó la Cámara de Comercio, mediante memorandos de fechas 15 de septiembre de 2017 y 27 de julio de 2018.*

Se preguntó a la Entidad si hay proceso disciplinario a funcionarios por estos hechos, la respuesta indica que mediante oficio No. E-2018-007886 del 19 de mayo de 2018, se remitió a la Procuraduría General de la Nación por competencia.

De igual forma las Cuentas de Orden Deudoras, registra las siguientes situaciones referentes a valores liquidados y pagados en nómina:

2. Según Resolución 404 del 26 de mayo de 2015, se le reconoce y ordena el pago de prestaciones sociales a USPEC a favor de una funcionaria, liquidándose y pagándose valores de más; como consta también en los oficios 11053, 11065, 11064, 11061, 11055, 11054, 11051, sin embargo

la Entidad procede a realizar el cobro coactivo, suscribiendo acuerdo de pago por \$3.484.982, evidenciándose que a la fecha no han sido recuperados.

Al indagar sobre las actuaciones al respecto, la entidad responde: que ha efectuado *“diligencias de cobro persuasivo, solicitud de datos de información de ubicación del deudor y de bienes inmuebles y vehículos ante Superintendencia de Notariado y Registro, Etb, Claro, Tigo, Cámara de Comercio, IGAC entre otras. Mediante memorandos de fechas 15 de septiembre de 2017 y 27 de julio de 2018”*

Se preguntó en la Entidad si hay proceso disciplinario a funcionarios por estos hechos y ellos responden: *Referente a la señora XX PINZON X, se adelantó el Expediente No. 003-14, el cual se falló en primera instancia el día 20 de mayo de 2015, con Destitución e Inhabilidad General por el término de 10 años y un mes.*

3. Según Resolución 000702 del 11 de agosto de 2016 se declara la vacancia definitiva por abandono de cargo a funcionario Cañizales R, donde se determina valores pagados de más por \$8.569.258, soportado con la planilla de pago de sueldos y prestaciones sociales donde se determina que el citado funcionario debe reintegrar dicha suma, y procede al cobro coactivo. Según memorando de fecha 2 de junio de 2017, se determina el respectivo cobro.

La Entidad aportó el acto administrativo, constancia de notificación, memorando No. 1-2017-006291.

Se preguntó en la Entidad si hay proceso disciplinario a funcionarios por estos hechos y ellos responden: se adelantó el Exp. No. 014-16, y se falló en primera instancia el 22 de junio de 2017, con Destitución e Inhabilidad General por el término de 10 años.

Se observa que no se ha recuperado la obligación a favor de la Entidad, pese a que esta ha venido realizando las gestiones de cobro respectivas, tendientes a lograr la retribución de los valores indebidamente pagados, igualmente ha solicitado información y efectuado búsqueda de bienes de la deudora.

4. Según Resolución 291 del 29 de abril de 2015, se ordena reintegrar el valor de \$49.655.060 correspondiente a los años 2013, 2014, 2015, de salarios y prestaciones sociales, con ocasión a la revocatoria del nombramiento según Resolución 393 de 2013 y prorrogado con la Resolución 518 de 2014 en razón a que no cumple los requisitos del cargo.

Al preguntar a la Entidad, esta responde: *diligencias de cobro persuasivo, solicitud de datos de información de ubicación del deudor y de bienes inmuebles y vehículos ante Superintendencia de Notariado y Registro, ETB, Claro, Tigo, Cámara de Comercio, IGAC entre otras. Se informó a la Dirección Administrativa y Financiera sobre el reporte de los deudores morosos, mediante memorandos de fechas 15 de septiembre de 2017 y 27 de julio de 2018.*

Se preguntó en la Entidad si hay proceso disciplinario a funcionarios por estos hechos y ellos responden que aún no se han iniciado.

Lo anterior obedece a la falta de técnica jurídica en la expedición del acto administrativo que revoca el nombramiento.

En consecuencia de todos los casos anteriormente citados, se evidencian fallas en los mecanismos de control interno de las áreas de talento humano y jurídico de la Entidad, así como de supervisión en los contratos de prestación de servicios, lo que genera afectación de los recursos públicos, e incumplimiento de Manual de Funciones y de Procedimientos de la Entidad.

RESPUESTA ENTIDAD

- 1- *En relación con lo observado por ustedes en cuanto al no reconocimiento como deudores correspondiente a la multa por valor de \$14.173.490 por incumplimiento del contrato No. 311-14, me permito informar que el registro correspondiente a esta sanción se encuentra en las Cuentas de Orden Deudoras, teniendo en cuenta conciliación realizada con la Oficina Asesora Jurídica; sin embargo, al Grupo de Contabilidad no llegó el acto administrativo, el cual es soporte para realizar el reconocimiento como cuenta por cobrar, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3.2.7-Soportes documentales...."La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad contable pública deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.", contenido en el Procedimiento de Control Interno Contable de la Contaduría General de la Nación.*
- 2- *En cuanto al ajuste del registro por el valor consignado por Seguros del Estado por valor de \$630.879.838, por concepto de sanción por incumplimiento del Contrato No. 074-13 suscrito con Consorcio RG, se informa que este se realizó en la vigencia 2018 como se observa en el comprobante No. 11464.*

Respecto a las situaciones 1, 2,3 y 4, la Entidad Responde

Al respecto, es necesario tener en cuenta que cuando la Oficina Asesora Jurídica da inicio a las actuaciones de cobro persuasivo, en todos los casos inicia con un acto administrativo que constituye el título ejecutivo, acto administrativo expedido con anterioridad por las

dependencias ejecutoras dueñas del proceso, quienes en su momento y dadas las competencias deben comunicar al área financiera y/o contable de la existencia del acto administrativo y su contenido con fines de registro contable, de conformidad con el Procedimiento de Control Interno Contable de la Contaduría General de la Nación numeral 3.2.7 “La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad contable pública deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados”.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La USPEC en su respuesta confirma lo observado en proceso auditor, en cuanto a falta de oportunidad en la entrega de soportes por parte de la Oficina Jurídica y de Contratación para efectos de realizar las conciliaciones de la información financiera, lo que hace que no se reconozcan los hechos económicos en los registros contables. En consecuencia se valida la observación como hallazgo.

Hallazgo No 49. Registro Contable Subcuenta 147064 – Incapacidades

Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno-Deduoers

El numeral 9.1.1.3 Deudores

152. Noción. Los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros.

153. Estos derechos deben reconocerse por su importe original o por el valor convenido, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes, o con los términos contractuales pactados.

Revisado el saldo a 31-12-2017 de la subcuenta 147064 Otros Deudores por \$111.902.720, la Entidad no tiene determinado a qué corresponde el saldo de inicio de 1 de enero de 2016 por \$151.938.071, y argumenta que es dispendioso la revisión de los movimientos contables que se originaron de 2016 hacia atrás; en cuanto a los movimientos débito y crédito realizados durante la vigencia 2017, tampoco corresponden a la realidad de los valores adeudados de las EPS, no se conoce la antigüedad de estas cuentas, no

están individualizadas, ni se han realizado los ajustes correspondientes para reportar en el periodo actual la operación recíproca con el tercero que corresponde; tal como se muestra en el siguiente cuadro:

SALDOS Y MOVIMIENTOS SUBCUENTA 147064-OTROS DEUDORES				
VIGENCIA	NUMERO DE REGISTROS- TERCEROS	VALOR DÉBITO	VALOR CRÉDITO	SALDO
2016	30	166.859.863,00	255.058.240,00	63.739.694,00
2017	26	214.086.951,00	166.427.324,00	111.399.321,00

Se observó en el registro detallado de la información contable:

- Saldos contrarios a la naturaleza de la subcuenta a favor de los funcionarios
- El saldo arrojado en la base de datos del área de Talento Humano es de \$111.399.321, valor que difiere del saldo reflejado en los registros contables que es de \$111.902.720
- Según el reporte de la Oficina de Talento Humano se tiene por cobrar a una la EPS Coomeva incapacidades de los años 2014, 2015, y 2016 por valor de \$5.271.298, y a la EPS Famisanar un valor de \$489.361, que no está reconocido e individualizado en la subcuenta 147064 Pagos por Cuenta de Terceros.

La anterior situación genera subestimación de la subcuenta 147064 Pagos por Cuenta de Terceros por \$5.760.659

No obstante lo anterior, se procedió a la circularización con la EPS Famisanar, Entidad que en la respuesta afirma mediante oficio 921Q-645236 del 12 de septiembre de 2018, que no tiene obligaciones pendientes de vigencias anteriores a favor de USPEC.

Las situaciones antes expuestas denotan ausencia de comunicación entre las diferentes áreas o anterior denota ausencia de comunicación entre las diferentes áreas de la Entidad y el área contable así como ausencia de control y gestión administrativa frente a estos eventos administrativos relacionadas con el talento humano de la Entidad, generando riesgos en la recuperación de los recursos a favor de USPEC e Inobservancia de los principios de reconocimiento medición, presentación y revelación de las transacciones relacionadas con reconocimiento de las incapacidades – Nómina de conformidad con la periodicidad y términos previstos en el Régimen de Contabilidad Pública, afectando la subcuenta 147064 pago por cuenta de terceros la cual está sobreestimada al igual que la subcuenta 323001 Resultado del ejercicio en cuantía de \$111.902.720

RESPUESTA ENTIDAD

La información financiera se registra mediante el aplicativo SIIF Nación II, que es el autorizado por la Contaduría General de la Nación. Este aplicativo no tiene módulo de nómina, por lo que la información para registrar en contabilidad es enviada por el Grupo de Administración de Personal que maneja el aplicativo Humano.

Por lo anterior, el procedimiento que se realiza es el siguiente: la cuenta 147064-Otros Deudores se debita cuando se ingresa la nómina mensual al aplicativo SIIF, el rubro de incapacidades automáticamente va a esta cuenta. Al final de cada mes el Grupo de Administración de Personal envía información al Grupo de Contabilidad, de los dos primeros días de cada incapacidad que es asumida por la Entidad y corresponde a un gasto, de lo cual se realiza el registro mediante comprobante manual y se acredita la cuenta 147064-otros deudores.

Posteriormente, la Coordinación de personal informa al Grupo de Tesorería los pagos que realizan las diferentes EPS al Tesoro Nacional y allí realizan las imputaciones respectivas quedando automáticamente registrados en la cuenta 147064-otros deudores al crédito.

El cuadro que se envió en su momento corresponde a información enviada por el grupo de Atención de Personal de los años 2016 y 2017 que fue el requerimiento que realizó el grupo auditor de la Contraloría, pero se presentan algunos saldos negativos porque estos saldos son acumulados y falta la información de los años 2012, 2013, 2014 y 2015, la cual se está realizando.

El Grupo de Atención de personal envió una relación de las EPS que no han consignado a la fecha al Tesoro Nacional, correspondiente a las vigencias 2015, 2016 y 2017, donde se evidencia que a 31 de diciembre de 2017 se adeuda un valor total de \$56.337.449 (ver anexos). La información de las otras vigencias se encuentra en verificación.

Con respecto a los valores adeudados por Coomeva y Famisanar informados por el Grupo de Administración de Personal se entregó con fecha de corte septiembre de 2018, teniendo en cuenta lo requerido por la auditoría de la Contraloría; sin embargo, a corte de 31 de diciembre de 2017 las dos EPS adeudaban las siguientes sumas:

Coomeva	\$5.452.820
Famisanar	\$6.233.525

El Grupo de Administración de Personal está proyectando un acto administrativo (Resolución) dirigido a la Oficina Asesora Jurídica para que realice el proceso tendiente a recuperar esos recursos.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La información suministrada en la respuesta fue considerada conjuntamente con la respuesta de la EPS Famisanar; como consecuencia de que la información es diferente, se concluye que hay deficiencias de control y registro en el reconocimiento y pago de incapacidades y deudores por este concepto, en consecuencia se valida la observación como hallazgo.

Hallazgo No 50. Cálculo de la Depreciación de los Bienes en Servicio – subcuenta 1685 – Depreciación Acumulada

Capítulo iii. Procedimiento Contable Para el Reconocimiento y Revelación de Hechos Relacionados con las Propiedades, Planta y Equipo - Marco Normativo - Régimen De Contabilidad Pública Precedente.

En la revisión de la Propiedad Planta y Equipo y en particular los cálculos y registros contables de depreciación y actualización de los valores de los bienes, se comparó la información del registro auxiliar en Excel que sirve de base para el cálculo de depreciación y los saldos de las respectivas subcuentas en la contabilidad observándose:

- Diferencias en los cálculos del procedimiento, términos y la vida útil
- Bienes dados de baja o retirados que aún figuran en la contabilidad
- No se realizan actualizaciones de valores de los bienes

Cuadro de activos no valorados

Depreciación acumulada SIIFNACION Vr. Calculo hoja excel de la base de datos			
Cuentas y Descripción	Depreciación B/ce General 31-12-2017	Depreciación base de Datos Excel 3-12-2017	Diferencias
168504 Maquinara y Equipo	-18.167.290,00	-15.630.183,33	-2.537.106,67
168506 Muebles, Enseres y Equipos de oficina	-139.442.817,00	-10.451.309,64	-128.991.507,36
168507 Equipos de Comunicación y Computación	-1.720.911.378,00	-920.429.178,12	-800.482.199,88
168508 Equipo de Transporte, Tracción y Elevación	-184.540.551,00	-158.538.858,58	-26.001.692,42
168509 Equipos de Comedor, Cocina, Despensa y Hotelería	-779.800,00	-	-779.800,00
Totales	-2.063.841.836,00	-1.105.049.529,67	-958.792.306,33
Fuente: SIIFNACION Vs. Base de datos			

De otra parte, la USPEC, a 31 de diciembre de 2017 no realizó la actualización de los siguientes activos que superan el valor de 35 salarios mínimos mensuales vigentes, de acuerdo con el procedimiento técnico establecido:

Código del Inventario	Descripción	Valor del activo	Cantidad	Fecha de adquisición
'000251	AUTOMOVIL SEDAN COLOR GRIS MARCA HONGOI BESTURN B70 PLACA OCK 088 MOTOR L380004547 CHASIS LFPH5ACC1B1E16915 MODELO 2012	60.297.324	1	24/09/2014
'000039	CAMIONETA CHEVROLET CAPTIVA SPORT 2,4L FWD TIPO STATION WAGON 4X2 COLOR PLATA SABLE MODELO 2014,PLACA OCK779, MOTOR CES501539, SERIE 3GNAL7EKOES501539, PLACA OCK780,CHASIS 3GNALL7EK1ES501517, MOTOR CES501517, CILINDRAJE 2,384 CAPACIDAD 5	72.666.666	1	05/08/2013
'000146	CAMIONETA CHEVROLET CAPTIVA SPORT 2,4L FWD TIPO STATION WAGON 4X2 COLOR PLATA SABLE MODELO 2014,PLACA OCK779, MOTOR CES501539, SERIE 3GNAL7EKOES501539	72.666.667	1	05/08/2013
'000147	CAMIONETA CHEVROLET CAPTIVA SPORT 2,4L FWD TIPO STATION WAGON 4X2 COLOR PLATA SABLE MODELO 2014,PLACA OCK774, MOTOR CES501539, SERIE 3GNAL7EKOES501532, PLACA OCK780,CHASIS 3GNALL7EK1ES501532, MOTOR CES501532, CILINDRAJE 2,384 CAPACIDAD 5,P2M	72.666.667	1	05/08/2013
'000252	CAMPERO MARCA KIA LINEA SORENTO EX COLOR PLATA FRESCO GRIS OSCURO MODELO 2006 CILINDRAJE 2500 MOTOR D4CB5847356 CHASIS KNAJCS521565480268 PLACA BSI 578	31.200.000	1	15/10/2014
'000248	PLOTTER HP T1200 44 PULGADAS S/N CN4196K022 SERIAL MONITOR PPC157TCTX1-TE	33.980.800	1	08/08/2014
Total		343.478.124		
Fuente: SIIFNACION Balance General				

Lo anterior debido a falta de conciliación entre las áreas de Contabilidad y Almacén y de directrices internas respecto a la actualización de los bienes muebles así como a debilidades en los mecanismos de control interno frente al cálculo de la depreciación acumulada, deficiencias que afectan el cumplimiento de las disposiciones legales y contable y generan información contable inexacta en lo referente al valor de los activos y su depreciación. Lo anterior generó sobrestimación en las cuentas 1685 -Depreciación Acumulada y 3230 - Resultados del ejercicio en cuantía de \$958.792.306.

RESPUESTA ENTIDAD

El registro y revelación de los hechos, transacciones y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales se realizan en SIIF Nación dando aplicación a la normatividad contable pública contenida en el Régimen de Contabilidad Pública, integrado por el Manual de

Procedimientos y el Catálogo General de Cuentas e Instructivos Contables, establecido en la Resolución 357 de 2007 proferida por la Contaduría General de la Nación.

La propiedad Planta y Equipo está registrada de acuerdo con las cuentas establecidas en el Plan de Cuentas de la Contaduría General de la Nación, los registros se realizan en el aplicativo; para el control individual se discrimina el costo histórico y la depreciación de los mismos. El método de depreciación utilizado por la Unidad es el de línea recta, de acuerdo con la vida útil establecida en los procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.

Para la actualización de las cuentas de propiedad, planta y equipo se tienen en cuenta las políticas que se establecieron en el Nuevo Marco Normativo que serán aplicadas para el cuarto trimestre de 2018.

Es importante mencionar que la información suministrada en el cuadro control que llevaba el funcionario, en su momento, está en proceso de actualización; sin embargo, es de anotar que la información registrada en los Estados Financieros por concepto de depreciación es confiable y no se están sobreestimando las cuentas 1685-Depreciación Acumulada y la 3230-Resultados del Ejercicio.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

En la respuesta la Entidad afirma: “Es importante mencionar que la información suministrada en el cuadro control que llevaba el funcionario, en su momento, está en proceso de actualización...”; lo que indica que no se cuenta con cálculos reales, por tanto lo observado se mantiene, y se configura como hallazgo.

Hallazgo No 51. Subcuenta 142402 Recursos Entregados en Administración a la BMC Bolsa Mercantil de Colombia

Normas Técnicas de Contabilidad Pública 9.1 Normas técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales, y 9.1.3 Normas técnicas relativas al patrimonio del Régimen Precedente.

“Procedimiento Administración de Recursos Físicos y Suministros- Objetivo: Establecer las actividades necesarias para la adquisición, el control, verificaciones, aseguramiento, salvaguarda y administración de los bienes y servicios adquiridos para el funcionamiento de la Unidad y los diferentes establecimientos de reclusión a nivel nacional. 5.1. Ingreso de Bienes, 5.2.3. Transferencia de Bienes y Servicios.

En la revisión de los registros contables asociados al manejo de los Recursos Entregados en Administración del Contrato 327 del 22 de diciembre de 2016, ejecutados a través de la BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A., se estableció como plazo de ejecución de las operaciones bursátiles 29706500 por

\$843.402.356 y la 29706643 por \$1.951.590.396 de septiembre de 2017, para un total de \$2.794.992.752, hasta el 31 diciembre de 2016.

Sin embargo, la USPEC giró desde febrero 28 de 2017 a BMC \$2.965.702.858, para la adquisición de 881 equipos de cómputo los cuales fueron soportados con las facturas No. 38416 y 38417 de fecha 12 de diciembre de 2017 por valor de \$2.782.471566, y según Resolución No. 001313 del 29 de diciembre de 2017 “Por la cual se transfiere el reconocimiento y contabilización de los bienes contratados por la USPEC, para el INPEC”; donde se observa que no fueron legalizados contablemente al cierre de la vigencia 2017, a pesar que se había expedido el acto administrativo y acta de recibo de los bienes para la respectiva transferencia al INPEC. Situación que se evidencia en el reporte de SIIFNACION, así:

Entidad Contable Pública 923272467 UNIDAD DE
SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS
Posición Catálogo Institucional 12-11-00
UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y
CARCELARIOS - USPEC
Código Contable 142402
En administración

Identificación	Descripción	Saldo Final
TER 860071250	BMC BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A.	2.965.702.858,00

De igual forma se observa que para el ítem Equipos de Cómputo Tipo I Y Tipo II se realizaron las operaciones bursátiles Nos. 29706500 y 29706643 para la adquisición de 657 computadores Tipo I y 224 Tipo II para un total de 881 equipos de cómputo, los cuales serían entregados en fecha 23 octubre de 2017, por valor de \$2.782.471566; sin embargo en fecha 21 de septiembre de 2017 solicitan prórroga para la entrega de los mismos, y se elabora OTROSI No. 3 por el término de 3 meses, es decir hasta el 7 de diciembre de 2017. Como consecuencia del incumplimiento de la entrega en la fecha pactada, se levantó Acta de Comité Arbitral No. 174 de 2017, donde acuerdan que la Empresa entregará como compensación por la prórroga once (11) computadores en las mismas condiciones de los productos negociados; donde se observa que la USPEC, no hizo el registro contable de ingreso de salida de los once (11) computadores que fueron compensados, tampoco se expidió acto administrativo de la entrega de los mismos al INPEC, sin embargo la Entidad aduce que fueron entregados y se encuentran ubicados y funcionando en el INPEC, por lo que se requirió información al respecto al INPEC, sin obtenerse respuesta a la fecha.

Lo anterior por deficiencias en los mecanismos de control Interno e inobservancia del procedimiento de Recursos Físicos y Suministros establecido por la USPEC que dan lugar al incumplimiento del procedimiento contable de bienes recibidos en compensación, de fecha 16/12/2016, del Plan General de la Contabilidad Pública PGCP del Régimen de Contabilidad Pública que establece “Normas técnicas relativas a las etapas de

Reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos sociales y ambientales y las relativas al Patrimonio”

Adicionalmente se denota ausencia de comunicaciones entre las áreas de contratación y financiera, falta de eficiencia en los mecanismos de control interno, generándose sobrestimación de la subcuenta 142402 Recursos Entregados en Administración del contrato No. 327 de 2016, y sobrestimación de la subcuenta 323001 Resultados del ejercicio en \$2.782.471.566.

RESPUESTA ENTIDAD

De acuerdo con la observación de la referencia, en donde indica que no se legalizaron contablemente los bienes adquiridos por el contrato No. 327 del 22 de diciembre de 2016, suscrito con la Bolsa Mercantil de Colombia, por valor de \$2.782.471.566 y que se realizó traslado al INPEC mediante Resolución 1333 del 29 de diciembre de 2017, me permito informar que se realizó la respectiva contabilización como se observa en el comprobante No. 12434 del 29 de diciembre de 2017 (ver anexo).

Lo anterior refleja que sí están registradas las diferentes operaciones que la Entidad realiza, cumpliendo con lo ordenado en el numeral 3.2.3 – Registro de la totalidad de las operaciones del Procedimiento de Control Interno Contable de la Contaduría General de la Nación y por ende no hay sobrestimación de las subcuentas 142402-Recursos entregados en administración y 323001-Resultados del ejercicio.

Con respecto a lo observado por ustedes del no registro contable de los 11 computadores que entregó en compensación, la empresa referida, según Acta No. 174 de 2017, me permito informar que éstos fueron entregados al INPEC con acta de recibido a satisfacción del 7 de diciembre de 2017, firmada por el proveedor, el INPEC y la USPEC. Es preciso señalar que para realizar registro contable se solicitó concepto a la Contaduría General de la Nación el 22 de diciembre de 2017. La Contaduría respondió conceptuando para el reconocimiento contable de computadores en compensación con la codificación anterior (ver anexo); sin embargo, en la presente vigencia cuando ingresaron los computadores a la Entidad la codificación cambió; razón por la cual se solicitó nuevamente, durante el primer semestre del año en curso, concepto a la Contaduría General de la Nación con el fin de definir la codificación a utilizar. A la fecha no se ha recibido respuesta a la solicitud presentada.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

En la respuesta, si bien es cierto la Entidad aporta la Resolución 1333 del 29 de diciembre de 2017, ésta ordena la transferencia de dominio y propiedad al INPEC, de solo los 657 computadores Tipo I y 224 Tipo II para un total de 881 equipos de cómputo, por valor de \$2.782.471.566, y no se incluyó los 11 computadores que entregó en compensación, la empresa contratista, según Acta 174 de 2017, ni aportó los comprobantes contables de ingreso y salida en el SIIFNACION.

De otra parte, no se desvirtúa lo observado, por cuanto el saldo de la subcuenta 142402 Recursos Entregados en Administración a la BMC Bolsa

Mercantil de Colombia, al 31-12-2017 fue de \$2.965.702.858. Por tanto se valida hallazgo de auditoría.

Hallazgo No 52. Operaciones Nos. 27691090 y 27691091 y Nos. 29706500 y 29706643 con la BMC (D) (F)

El Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015 del Ministerio de Hacienda Artículo 2.3.2.25. Propiedad de los rendimientos de inversiones financieras obtenidos con recursos de la Nación. Los rendimientos de inversiones financieras obtenidos con recursos de la Nación, si se causan pertenecen a ésta y en consecuencia, deberán consignarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación Título 5 Liquidación y Traslado de los Rendimientos Financieros Originados con Recursos de La Nación.

Artículo 2.3.5.1. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente título son aplicables a los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, producto de la gestión, manejo e inversión de dichos recursos, en los instrumentos autorizados según sea el régimen de inversión aplicable, con excepción de los rendimientos originados por patrimonios autónomos que la ley haya autorizado y los obtenidos con los recursos recibidos por las entidades de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.

Parágrafo. Para efectos de este título, se entenderán como recursos administrados todos aquellos recursos de la Nación que las entidades gestionen, manejen e inviertan directamente, o cuando las mismas deleguen esta administración.

Artículo 2.3.5.4. Fuentes de rendimientos financieros. La variación en el valor del portafolio de inversiones admisibles respecto del capital invertido, que constituirán fuentes de rendimientos financieros en un determinado período, tendrán su origen en lo siguiente, según inversión aplicable:

3. Tratándose de Cuentas Bancarias remuneradas:

El valor de los rendimientos efectivamente recibidos por la administradora durante el período.

Artículo 2.3.5.6. Traslado de rendimientos financieros a la Nación. La entidad administradora procederá a trasladar a favor de la Nación el resultado positivo de la metodología liquidación descrita en el artículo 2.3.5.3.

El traslado de rendimientos financieros se llevará a cabo mediante transferencia y/o consignación a la cuenta que para tal fin informe la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el décimo (10º) día hábil del mes siguiente período objeto de cálculo.

Artículo 2.8.1.9.8. Rendimientos Financieros. Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, incluidos los negocios fiduciarios, deben ser consignados en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional en el mes siguiente de su recaudo. Se exceptúan los rendimientos financieros generados con aportes destinados a la seguridad social.

En la revisión del Contrato 327 de 2016, se evidenció que la Bolsa Mercantil de Colombia inicialmente realizó constitución de las operaciones Nos. 27691090 y 27691091 ambas de fecha 30 de diciembre de 2016 con la firma COMPUMAX COMPUTER SAS, por \$2.967.629.044, tal como se muestra en el cuadro de giros de las órdenes de pago presupuestal del SIIF NACION, las cuales fueron fallidas, declarando el incumplimiento de este proceso y la BMC inicia un nuevo proceso de adquisición de computadores; la nueva negociación se realiza con las operaciones Nos. 29706500 y 29706643, se presenta un saldo a favor de la USPEC por \$185.156.478, por concepto de un menor valor de negociación; saldo a favor que generaría unos rendimientos financieros. A continuación se presenta la relación de los giros

Tabla No. 26.
Relación de Pagos de la adquisición de computadores con destino a establecimientos de reclusión girado a BMC Bolsa Mercantil de Colombia

Fecha de pago	Rubro	Descripción	Valor Pesos	Concepto Pago	Solicitud CDP	CDP	Compromisos	Obligaciones	Órdenes de Pago	Objeto del Compromiso
28/02/2017 08:32	A-2-0-4-1-6	EQUIPO DE SISTEMAS	\$ 850.794.398	PAGO CTO 327/2016 COMPRA COMPUTADOR ESCRITOS TIPO 2, NEGOCIACION CON LA BOLSA MERCANTIL PARA LA USPEC	132916	130516	249916	33817	42186217	ADQUISICION DE COMPUTADOR ES CON DESTINO A ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION
28/02/2017 08:32	A-2-0-4-1-6	EQUIPO DE SISTEMAS	\$ 2.114.908.460	COMPRA COMPUTADOR ESCRITORIO 1, OP 27691090 CTO 327/16	132916	130516	249916	34217	42197317	ADQUISICION DE COMPUTADOR ES CON DESTINO A ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION

Tabla No. 27.
Relación de las operaciones fallidas Vs. las cumplidas

Recursos constituidos de las operaciones con la BMC.				
Operación incumplidas	Valor Constituido operación incumplida	Operación cumplida	Valor Constituido operación cumplida	Saldo a favor de la USPEC
27691091	851.368.636	29706500	839.624.016	11.744.620
27691090	2.116.260.408	29706643	1.942.847.550	173.412.858
Totales	2.967.629.044		2.782.471.566	185.157.478

Continuando con la revisión de esta situación, se evidenció que a pesar de que la entrega de los recursos a la Bolsa Mercantil de Colombia para la adquisición de los computadores se realizó en fecha 28 de febrero de 2017, y 10 meses después se hace negociación con la empresa quien hace entrega de los computadores en fecha 12 de diciembre de 2017; la BMC no reintegró el saldo a favor de los recursos entregados en administración al mes siguiente es decir en enero de 2018 sino que lo hace en fecha 6 de junio de 2018 es decir 6 meses después, cuando en la misma operación establece “Las operaciones de mercado abierto antes mencionadas establecen “forma de pago: a plazo 30 días hábiles siguientes a la entrega del producto” y la ficha técnica de negociación compra de bienes, productos, y/o servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, el numeral 5 Forma de pago, determina :

“La USPEC pagará el valor total de la negociación a la entrega de lo contratado al INPEC, previa certificación de cumplimiento y recibo a satisfacción por parte del Supervisor designado por el comitente comprador. El pago se efectuará una vez se encuentre aprobado el PAC, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la presentación de la factura, del mes correspondiente al servicio prestado, previa expedición por parte del supervisor del cumplido a satisfacción, certificación del pago de los aportes del SSGS y demás trámites administrativos a que haya lugar, conforme a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 del 27 de diciembre de 2002 y en la Ley 1150 del 16 de julio de 2007”

Incumplimiento de lo establecido en el contrato en los siguientes apartes del contrato CLAUSULA 5. Instrucción y Ejecución de las órdenes, que determina:

“Ejecutada la orden y celebrada la operación, la Sociedad Comisionista de Bolsa COMFINAGRO S.A informara sin demora a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC de la ejecución completa del encargo mediante la entrega del comprobante de negociación dentro del término previsto en el Reglamento de funcionamiento y Operación de la Bolsa

Mercantil. Estará igualmente obligada la Sociedad Comisionista de Bolsa COMFINAGRO S.A, a comunicar a la USPEC...”

Numeral 5. Hacer seguimiento y adelantar los trámites necesarios ante la Bolsa Mercantil para la liberación de recursos entregados como garantías de las obligaciones económicas a cargo de la entidad, en el momento en que haya lugar a ello. Numeral 16. Gestionar de manera inmediata ante la Bolsa Mercantil....”

Como también el Incumplimiento de la CLAUSULA DECIMA SEXTA, que determina:

“La Sociedad Comisionista de Bolsa COMFINAGRO S.A., deberá informar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC, de la marcha de los negocios celebrados por su cuenta, rendirle cuenta detallada y debidamente justificada de la gestión y entregarle todo lo que haya recibido por causa del contrato de Comisión, para lo cual deberán entregar el comprobante de negociación de las operaciones celebradas por cuenta de sus clientes dentro del término previsto en el Reglamento de Funcionamiento y operación de la Bolsa Mercantil y, además, remitir, como mínimo, mensualmente a la dirección registrada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC, un reporte acerca de las operaciones celebradas por su cuenta, el saldo, movimiento y estado de cuenta..”

Siguiendo con el análisis, se concluye que la USPEC dio respuesta parcial a lo observado, sin embargo no desvirtúa la totalidad de lo comunicado, por tanto se modifica la cuantía de la misma quedando de la siguiente manera:

En la revisión del contrato 327 de 2016, se observó que la Bolsa Mercantil de Colombia constituyó las operaciones Nos. 27691090 y 27691091 ambas de fecha 30 de diciembre de 2016, por valor de \$2.967.629.044, tal como se muestra en el cuadro de giros de las órdenes de pago presupuestal del SIIF NACION, posteriormente dichas operaciones fueron declaradas fallidas por la BMC.

Ante el incumplimiento de este proceso la BMC inicia un nuevo proceso de adquisición de computadores con la firma NUEVA ERA SOLUCIONES SAS, para lo cual constituyó las operaciones Nos. 29706500 y 29706643 que fueron cumplidas el 28 de diciembre de 2017, por valor de 2.782'471.566 por lo cual se concluye que existe un saldo a favor de la USPEC que asciende a \$185.156.478.

Ahora bien, revisados los pagos efectuados por la BMC a la USPEC, se tiene que el 6 de diciembre de 2017 se realizó consignación por valor de

\$102.464.897 los cuales corresponden a los rendimientos financieros del 28 de febrero de 2017 hasta el 4 de octubre de 2017 (calculados sobre la suma de \$2.967'629.044) así mismo, se observó la consignación de 8 de febrero de 2018 por valor de \$30.447.215 que corresponde a los rendimientos financieros del 4 de octubre al 28 diciembre de 2017 (calculados sobre la suma de \$2.782'471.566).

Por lo anterior, se tiene que está pendiente el pago de los rendimientos financieros causados sobre el saldo a favor de la USPEC (que asciende a \$185.156.478) los cuales NO se han recibido por parte de la USPEC y se estiman en la suma de \$6.021.258, causados en el periodo del 4 de octubre de 2017 al 6 de junio de 2018, cuando efectivamente fue devuelto a la USPEC el saldo a favor; dichos rendimientos financieros persisten como presunto daño fiscal en la presente observación, ante la falta de acreditación del pago de dichos recursos por parte de la BMC en favor de la USPEC, hecho que mantiene la connotación fiscal del presente hallazgo.

Recursos constituidos de las operaciones con la BMC.				
Operación incumplidas	Valor Constituido operación incumplida	Operación cumplida	Valor Constituido operación cumplida	Saldo a favor de la USPEC
27691091	851.368.636,00	29706500	839.624.016,00	11.744.620,00
27691090	2.116.260.408,00	29706643	1.942.847.550,00	173.412.858,00
Totales	2.967.629.044,00		2.782.471.566,00	185.157.478,00

Por tanto se modifica el monto de la observación y se configura como hallazgo con presunto alcance fiscal, por cuanto ni la BMC, ni COMFINAGRO SA. hicieron el reintegro de los rendimientos financieros de 245 días comprendidos del periodo 4 de octubre de 2017 al 6 de junio de 2018, liquidados por valor de \$6.474.471, menos retención en la fuente de \$453.213 para un saldo pendiente de reintegrar a la DTN por concepto de rendimientos financieros de \$6.021.258.

DATOS INICIALES	CAPITAL	\$ 185.156.478,00
	TASA DE INTERES (Efectiva)	5,180%
	TIPO DE TASA (Efectiva)	Anual
	FECHA DE DEPOSITO	4-oct.-17
	FECHA DE FINALIZACIÓN	6-jun.-18

UVT *
\$ 31.859

RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN 				
DÍAS TRANSCURRIDOS	VALOR AL FINAL DE LA INVERSIÓN	INTERES BRUTO GENERADO	RETENCIÓN EN LA FUENTE	VALOR A PAGAR NETO EN INTERESES
245	191.630.949	6.474.471	453.213	6.021.258

Respecto al incumplimiento de las cláusulas, enunciadas en la observación, la USPEC, no se pronunció.

Lo anterior se presenta por falta de seguimiento y control así como de gestión, administrativa en el manejo de recursos entregados para realizar operaciones con la BMC, generando pérdida de ingresos por rendimientos financieros por lo que los hechos antes mencionados, tienen presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$6.021.258

RESPUESTA ENTIDAD

De acuerdo con el hallazgo que relaciona:

“... Como consecuencia de lo anterior, la BMC, pese a que mantuvo los recursos desde el 28 de febrero de 2017 y hasta el 12 de diciembre de 2017 cuando cerró operaciones y se hace entrega de los computadores, transcurrieron 10 meses, sin que la USPEC haya recibido los correspondientes rendimientos financieros de los recursos entregados en administración por valor de \$2.967.629.044, como se muestra en el cuadro, por valor de \$132.584.040.”

Sobre el particular es importante indicar que SI se recibieron los rendimientos financieros, los cuales están soportados en los documentos de LIBERACION DE GARANTIA LIQUIDA COMISIONISTA (documentos mediante el cual liquidan los intereses de las operaciones en mención), recibos de consignación, Reporte Detalle Documentos de Recaudo por Clasificar y los respectivos registros contables, en resumen así:

OPERACIONES DE MERCADO			
CONCEPTO	VALOR	RENDIMIENTOS	FECHA CONSIGNACIÓN
INCUMPLIDA	2.967.628.641	102.464.897	06 DE DICIEMBRE DE 2017
CUMPLIDA	2.782.471.566	30.447.215	08 DE FEBRERO DE 2018
REDIMIENTO GENERADO		132.912.112	

Se anexan: los documentos de LIBERACION DE GARANTIA LIQUIDA COMISIONISTA (2 folios), recibos de consignación de los depósitos realizados por la BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA en el Banco de la República (2 folios), Reporte Detalle Documentos de Recaudo por clasificar obtenidos del SIIF Nación (2 folios), Comprobantes contables número 11495 de fecha 2017-12-06 por valor de \$102.464.897 y comprobante número 830 de fecha 2018-02-08 por valor de \$30.447.215 (2 FOLIOS).

De otra parte y en el mismo hallazgo se relaciona:

“En la revisión del contrato No. 327 de 2016, se observó que la Bolsa mercantil de Colombia inicialmente realizó constitución de las operaciones Nos. 27691090 y 27691091 ambas de fecha 30 de diciembre de 2016, por valor de \$2.967.629.044, tal como se muestra en el cuadro de giros de las órdenes de pago presupuestal del SIIF NACIÓN, las cuales fueron fallidas, declaran el incumplimiento de este proceso y la BMC inicia un nuevo proceso de adquisición de computadores; de la nueva negociación, con las operaciones Nos. 29706500 y 29706643, se presenta un saldo a favor de la USPEC por valor de \$185.156.478, por concepto de un menor valor de negociación. Valor este que generaría un rendimiento financiero de \$4'077.294”

Sobre el particular y dado que no se cuenta con los soportes de la firma comisionista sobre el valor de los posibles rendimientos a recibir mencionados, mediante oficio E-218-019746, se solicitó a esa entidad hacer claridad sobre dichos rendimientos, y de esta manera poder dar respuesta objetiva al ente de control.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Es de anotar que la USPEC, en su respuesta no aclara el total de lo observado, solo adjuntan los siguientes soportes:

- ✓ Copia documento de liberación de garantía líquida comisionista, en dos (2) folios
- ✓ Recibo de consignación de fecha 6 de diciembre de 2017 por valor de \$102.464.897
- ✓ Recibo de consignación de fecha 8 de febrero de 2018 por valor de \$30.447.215
- ✓ Reporte detalle documento de recaudo por clasificar del SIIFNACIÓN; en dos (2) folios.
- ✓ Reporte comprobantes contables No. 11495 de fecha 6 diciembre de 2017
- ✓ Reporte comprobantes contables No. 830 de fecha 8 de febrero de 2018

Verificados los soportes, se concluye que la Entidad aportó recibo de consignación de fecha 6 de diciembre de 2017 por valor de \$102.464.897, que corresponde a los rendimientos financieros del 28 de febrero de 2017 hasta el 4 de octubre de 2017 de las operaciones Nos. 27691090 y 27691091 ambas de fecha 30 de diciembre de 2016 con la firma COMPUMAX COMPUTER SAS, por valor de \$2.967.629.044, las cuales habían salido fallidas.

Igualmente se verificó el otro recibo de consignación aportado por la Entidad de fecha 8 de febrero de 2018, por valor de \$30.447.215 que corresponde a los rendimientos financieros del 4 de octubre al 28 diciembre de 2017 de las operaciones Nos. 29706500 y 29706643, que fueron constituidas por valor de \$2.782.471.566, donde se hace entrega de los computadores el 12 de diciembre de 2017 según facturas Nos. 38416 y 38417.

De otra parte respecto al saldo a favor de la USPEC por valor de \$185.156.478, por concepto de un menor valor de negociación; la entidad afirma: "...dado que no se cuenta con los soportes de la firma comisionista sobre el valor de los posibles rendimientos a recibir mencionados, mediante oficio E-218-019746, se solicitó a esa entidad hacer claridad sobre dichos rendimientos, y de esta manera poder dar respuesta objetiva al ente de control". Para lo cual COMFINAGRO S.A da respuesta a la USPEC, mediante oficio COM-BTA-001645/18 de fecha 27 de noviembre de 2018.

Por lo anteriormente expuesto se configura el hallazgo con incidencia disciplinaria y fiscal, generando pérdida de ingresos por rendimientos financieros por los hechos antes mencionados por \$6.021.258.

Hallazgo No 53. Subcuenta 142012 y 142013 Anticipos en Adquisición de Bienes y Servicios y Proyectos de Inversión

LEY 1066 DE 2006 (julio 29) por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones. El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1º. Gestión del recaudo de cartera pública. Conforme a los principios que Regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

"Procedimiento de Control Interno Contable y de Reporte del Informe Anual de Evaluación a la Contaduría General de la Nación contenido en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, dispone en los siguientes numerales: 3.1. Depuración contable permanente y sostenibilidad. "Las entidades contables públicas cuya información contable no refleje su realidad financiera, económica, social y ambiental, deben adelantar todas las veces que sea necesario las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados, informes y reportes contables, de tal forma que estos cumplan las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública. (...). Las entidades deben adelantar las acciones pertinentes a efectos de depurar la información contable, así como implementar los roles que sean necesarios para mejorar la calidad de la información".

La USPEC, registra en la subcuenta 142012 el valor de \$358.086.843, que corresponde al valor del anticipo girado según orden de pago No. 302276813 de fecha 29-11-2013 en el marco del Contrato No. 108 del mismo año cuyo objeto fue "Adecuación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura

necesaria para generar cupos adicionales en el EPMSC Medellín - Bellavista, adscrito a la Regional Noroeste de INPEC., se observa que el valor no ha sido amortizado ni ajustado por ningún concepto. Una vez revisado el expediente se evidenció:

- Resolución 000880 del 15-10-2014, con la que se declara el incumplimiento y caducidad del contrato de obra No. 108 de 2013, haciendo efectiva la cláusula penal pecuniaria por el 20% que asciende a un valor \$179.043.421,80
- Resolución de Liquidación Unilateral No.000517 del 23 de junio de 2015 en la que:
 - ✓ Se reconoce ejecución de obra por \$115.162.162,10
 - ✓ Se resuelve ordenar al Contratista la devolución del saldo del anticipo por valor de \$239.825.587,27,
 - ✓ Se resuelve hacer efectiva la póliza de cumplimiento a la Compañía Seguros de Estado
 - ✓ Se resuelve hacer efectiva la cláusula penal por valor de \$179.043.421,80
- Recibo de consignación efectuada por Seguros del Estado por \$418.869.009,07
- Recibo de Consignación de Alianza Fiduciaria del reintegro a la DTN por valor de \$3.099.094,23
- Consignación de reintegro a la DTN por \$611.586,43 por rendimientos financieros del Fidecomiso.

De lo anterior se evidencia que transcurridos 5 años, no ha sido amortizado el anticipo con el valor ejecutado del contrato y el pago del saldo por la Aseguradora.

De otra parte, se evidenció que el pago de los \$418.869.009,07 fue registrado contablemente como ingresos por multas.

Lo anterior denota deficiencias en el proceso contable asociado a la necesaria comunicación entre la Oficina Jurídica y la Coordinación Administrativa y Financiera así como en los mecanismos de control asociados al manejo de recursos de anticipos girados a contratistas (a través de fiduciarias) que ponen en riesgo el manejo de los recursos y dan lugar a afectar el reconocimiento y revelación de información financiera en los estados contables de la Entidad.

Los hechos tienen presunta incidencia disciplinaria por la violación de las cláusulas contractuales en el buen manejo del anticipo, por la materialización del riesgo en el manejo del anticipo y del riesgo del recurso público en cumplimiento del objeto contractual.

Contablemente las subcuentas 142012 Adquisición de Bienes y Servicios y 323001 Resultado del Ejercicio están sobreestimadas en \$358.086.843

RESPUESTA ENTIDAD

Respecto a las afirmaciones efectuadas por la comisión auditora, esta Dirección procede a realizar las siguientes precisiones:

Numeral 1. *Con respecto al anticipo registrado en la cuenta 142012-Anticipo en adquisición de bienes y servicios correspondiente al Contrato 108 de 2013, me permito informar que esta amortización fue registrada en el primer trimestre de 2018 (ver anexo). Por lo anterior, se solicita a la Contraloría General de la República retirar la observación en mención teniendo en cuenta que el Grupo de Contabilidad realizó la amortización respectiva, precisando señalar que las cuentas 142012 Adquisición de Bienes y Servicios y la cuenta 323001 Resultado del Ejercicio, no se encuentran sobreestimadas. Se adjunta un (1) folio.*

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Entidad no justifica lo observado, más confirma que se hizo amortización de este anticipo en el primer trimestre de 2018; por tanto se valida hallazgo de auditoría, dada la afectación contable al cierre de la vigencia auditada.

1. La subcuenta 142013 registra un saldo de \$225.918.600, correspondiente al giro del anticipo por el mencionado valor efectuado mediante orden de pago No. 286074615 del 6 octubre de 2015 en desarrollo del Contrato No. 150 de 2015 que fue suscrito por un valor total de \$564.796.500 cuyo objeto fue Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional; posteriormente, según la Resolución No. 001308 del 27 de diciembre de 2017, artículo segundo se impone multa penal pecuniaria por valor de \$79.353.908 y en el artículo tercero hace efectivo el equivalente al porcentaje de ejecución y entregado al contratista correspondiente al amparo de manejo y correcta inversión del anticipo por \$139.379.394, lo anterior se evidencia en los siguientes documentos aportados por la Entidad:

- ✓ Recibo de devolución por parte de la Fiduciaria Occidente del saldo del anticipo por \$38.306.074,00 en fecha 8 de agosto de 2017; se observó

que el valor fue incluido como parte del valor abonado por la Fiduciaria como rendimientos financieros debiendo reducirse el valor del anticipo por el mencionado valor.

- ✓ Informe de interventoría No. R-2016018358 de fecha 6 de mayo de 2016, donde se informa que del Plan de manejo de anticipo se ejecutó el 29,75% que corresponde a un valor de \$48.233.132; valor este que no fue tenido en cuenta para amortizar el valor contable del anticipo.
- ✓ Recibo de consignación por valor de \$98.934.476 efectuada por la Aseguradora Seguros del Estado de fecha 12 de abril de 2018
- ✓ Acta de liquidación de mutuo acuerdo de fecha 31 de julio de 2018

Lo anterior denota deficiencias en el proceso contable asociado a la necesaria comunicación entre la Oficina Jurídica y la Coordinación Administrativa y Financiera así como en los mecanismos de control asociados al manejo de recursos de anticipos girados a contratistas (a través de fiduciarias) que ponen en riesgo el manejo de los recursos y dan lugar a afectación del reconocimiento y revelación de información financiera en los estados contables de la Entidad. Los hechos tienen presunta incidencia disciplinaria por la violación de las cláusulas contractuales en el buen manejo del anticipo, por la materialización del riesgo en el manejo del anticipo y del riesgo del recurso público en cumplimiento del objeto contractual.

Adicionalmente, genera sobreestimación de la subcuenta 142013 anticipo para proyectos de inversión en cuantía de \$225.918.600 y sobrestimando la subcuenta 323001 Resultado del Ejercicio por el mismo valor

RESPUESTA ENTIDAD

Numeral 2. Una vez revisados los documentos se evidencia lo siguiente:

- El valor del anticipo girado con cargo al contrato No. 150 de 2015 fue de \$225.918.600 de los cuales se ejecutaron por parte del contratista \$168.026.958,75 como consta en la respectiva Acta de Liquidación del contrato; este valor será amortizado en la vigencia 2018. Se adjunta un (1) folio.
- El valor de la devolución de \$38.306.074 realizada por la fiduciaria Occidente correspondiente al saldo del anticipo del contrato No. 150 de 2015, efectivamente quedó registrado como rendimientos financieros, los cuales serán reclasificados como amortización del anticipo.
- Del valor consignado correspondiente a devolución del saldo del anticipo por la suma de \$98.934.476, efectuado por la aseguradora, \$19.585.567,25 corresponden al saldo del anticipo que será reclasificado como amortización del anticipo en la vigencia 2018, los restantes \$79.353.908 corresponden a la cláusula penal establecida en la Resolución No. 1308 del 27 de diciembre de 2017.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Entidad confirma lo observado cuando argumenta: “El valor de la devolución de \$38.306.074 realizada por la fiduciaria Occidente correspondiente al saldo del anticipo del contrato No. 150 de 2015, efectivamente quedó registrado como rendimientos financieros, los cuales serán reclasificados como amortización del anticipo”. Por tanto se valida la observación como hallazgo de auditoría

2. La subcuenta 142012 registra un saldo de \$413.992.588, en desarrollo de los contratos Nos. 308, 311, 343, 348 del 2014, se tiene un valor de anticipo sin amortizar de \$413.992.588, así:

a. Del contrato de obra No. 308 del 21 de noviembre 2014, se entregó un anticipo del 50% por \$247.393.989 en fecha 26 de diciembre de 2014; se evidenció en el expediente contractual que mediante Resolución 864 del 9 de octubre de 2015 se declaró incumplimiento del contrato, se solicitó la devolución de los saldos que se encuentran en el Fideicomiso No. 3-1-48272 más los rendimientos financieros generados a la fecha y se impuso una multa de \$146.450.337. Se evidenciaron los siguientes documentos:

- ✓ Recibo de la devolución del anticipo por la fiduciaria Bogotá en fecha 2 de abril de 2018 por valor de \$ 120.098.901.
- ✓ Consignación efectuada el día 12/04/2018 por el Banco de la República- Nombre del depositante: Seguros del Estado S.A. por valor de \$27.221.748.
- ✓ Oficio I-2017-001215 recibido el 6 de Febrero de 2018 remitido por DIGECO- Asunto: Solicitud liquidación Contrato de Obra N° 308 de 2014.
- ✓ Memorando I-2018-002267 del 21 de Febrero de 2018, con recibido del 23 de Febrero de 2018.
- ✓ Memorando I-2017-001215 de 1 de febrero de 2018.
- ✓ Resolución N°00026 del 19 Enero de 2018 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la * Resolución N°00088 del 200 de febrero de 2017 "Por la cual se hace efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria y la Garantía Única de Cumplimiento en el amparo de Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo al contratista Controles y Automatización S.A.S., en virtud del Contrato de Obra N°308 de 2014".

- ✓ Resolución Número 00088 del 20 Feb 2017, ""La Resolución N° 00084 de 01 Feb 2018, "por la cual se modifica el artículo quinto de la Resolución N°0000088 del 20 de 2017", *Constancia de ejecutoria del 22 de enero de 2018.
- ✓ Resolución N°00084 del 01 Febrero 2018.
- ✓ Mediante el memorando E-2018-002176 del 15/2/2018, se presentó solicitud reintegro saldo de anticipo y rendimientos financieros del Contrato N°308 de 2014 ante la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., Contratista: Controles y Automatización S.A.S.
- ✓ Oficio E-2018-003126, se reitera solicitud reintegro del saldo de anticipo y rendimientos financieros Contrato N° 308 de 2014, Contratista: Controles y Automatizaciones S.A.S., a la Fiduciaria de Bogotá S.A.
- ✓ El día 23 de Marzo de 2018 se presenta memorando ante la Oficina Asesora Jurídica- Asunto: Solicitud de convocatoria comité de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Contratos N°308 de 2014.
- ✓ Mediante el memorando I-2018-003706 DEL 23/3/2018, en consideración a la imposibilidad de recibir respuesta de parte de la FIDUCIARIA BOGOTÁ, y ante múltiples requerimientos para la devolución del pago de multa y devolución de saldos en el fondo de inversión y sus rendimientos, considerando que el termino para efectuar liquidación bilateral está próximo a expirar se envía a la Oficina Asesora Jurídica.
- ✓ Memorando I-2018-003706 del 23/3/2018, Asunto: Solicitud de convocatoria comité de conciliación prejudicial ante la procuraduría- Contratos N°308 de 2014.
- ✓ Memorando I-2018-003717 del 26 de marzo de 2018, remite respuesta al memorando I-2018003706 de marzo 23 de 2018, multas contratos 308 indicando lo siguiente: (...) "1. Esta oficina inició el cobro persuasivo, el cual, de no prosperar se convertirá en coactivo, en lo que respecta al Contrato 308 de 2014, con respecto a Seguros del Estado S.A., quien es el garante. 3. Dicha situación, también se replica en torno al entonces contratista, por los saldos a favor de la entidad.
- ✓ Remisión de oficio I-2018-003717 por parte de OAJ- Oficina Asesora Jurídica. Respuesta al Memorando I-2018-003706 de marzo de 2018. Multas contratos 308, Con recibido del 06-04-2018 por DINFRA.
- ✓ Remisión proyecto acta de liquidación Contrato N°308 de 2017- a DIGECO, mediante MEMORANDO I-2018-004131 de 6/4/2018

- ✓ Oficio R-2018-005611 de 04/04/2018. La Fiduciaria Bogotá, únicamente da respuesta a lo requerido mediante el oficio E-2018-002176, respecto de la Solicitud de Reintegro Saldo del Anticipo y Rendimientos Financieros hasta el día 04/04/2018, mediante el radicado R-2018-005611 de 04/04/2018.

De la anterior situación se observa consignación aportada por la Entidad como soporte de la devolución de saldos de anticipos efectuada el 9 de marzo de 2018, en ella no es posible identificar a qué contratos corresponden los valores reintegrados y los respectivos rendimientos financieros aspecto que impide conocer el contrato que originó el pago, hecho que revela deficiencias en el proceso contable y la gestión administrativa que afectan la revelación de la información financiera.

- b. Igual situación se presenta en relación con el contrato de obra No. 311 de 2014, del 21 noviembre de 2014 plazo 31-12-2014, se entregó un anticipo del 50% por \$100.450.776 en fecha 5 de marzo 2015, donde se evidencia en el expediente contractual que mediante Resolución 864 del 9 de octubre de 2015 se declaró incumplimiento del contrato y se impuso una multa de \$14.173.490 donde determina que “Se descuentan de los valores que resulten a favor del contratista y que si no fuere posible se deberá cobrar y hacer efectivo por parte de la Compañía de Seguros con cargo a la póliza de cumplimiento número 15-44-101137393, como se muestra resumen en el cuadro siguiente:

CONTRATO 311 de 2014	Datos valores del Contrato
Valor Contrato	200.901.552
Anticipo 50% el 5 de marzo de 2015 al 31-12-2017	100.450.776
Valor pagado de anticipo y girado	23.910.776
Total ejecutado	124.361.552
Saldo pendiente de reintegrar de la Fiduprevisora	76.540.000
Multa Resolución 864 de 2015 es decir el 10% del valor no ejecutado \$141.734.900	14.173.490
Cláusula penal pecuniaria	40.180.310

Al solicitar a la Entidad el expediente contractual se recibió mediante oficio I2018-012833 del 22 de octubre de 2018 la siguiente documentación:

- ✓ Memorando I-2018-003336 de 15 de Marzo de 2018. - I-2018-003330. Sanción Contrato de Obra N°311 de 2014- Controles y Automatización S.A.S.
- ✓ La Dirección de Gestión Contractual, emite la constancia de ejecutoria el día 9 de marzo de 2018, de la Resolución N° 00169 del 8 de marzo de 2018, "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N°000133 del 6 de marzo de 2017 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N°000133 del 6 de marzo de 2017"Por la cual se hace efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria y la Garantía Única de Cumplimiento en el amparo de Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo al contratista Controles y Automatización S.A.S., en virtud del Contrato de Obra N°311 de 2014"".- Resolución N°000864 de 09 Oct 2015.
- ✓ Marzo: El día 20 de Marzo de 2018, la Subdirección de Construcción y Conservación, remite el memorando E-2018-004242 DEL 20/3/2018, a la Fiduciaria de Bogotá - Asunto: Solicitud pago multa y devolución de los saldos que se encuentran en el Fondo de Inversión N°1092001112190 y sus rendimientos financieros.
- ✓ Mediante el memorando I-2018-003706 DEL 23/3/2018, en consideración a la imposibilidad de recibir respuesta de parte de la FIDUCIARIA BOGOTÁ, y ante múltiples requerimientos para la devolución del pago de multa y devolución de saldos en el fondo de inversión y sus rendimientos, considerando que el término para efectuar liquidación bilateral está próximo a expirar se envía a la Oficina Asesora Jurídica.
- ✓ Memorando I-2018-003706 del 23/3/2018, Asunto: Solicitud de convocatoria comité de conciliación prejudicial ante la procuraduría-
- ✓ La Oficina Asesora Jurídica, a través del memorando I-2018-003717 del 26 de marzo de 2018, remite respuesta al memorando I-2018003706 de marzo 23 de 2018, multas contratos 308 y 311 de 2014, Controles y Automatizaciones indicando lo siguiente: (,,,) "1. Esta oficina inició el cobro persuasivo, el cual, de no prosperar se convertirá en coactivo, en lo que respecta al Contrato 311 de 2014, con respecto a Seguros del Estado S.A., quien es el garante. 3. Dicha situación, también se replica en torno al entonces contratista, por los saldos a favor de la entidad. 4. Igual labor, se hace en lo que atañe al contrato 308 de 2014".
- ✓ El día 12/04/2018, la Fiduciaria Bogotá, remite oficio R-2018-006230, en el cual indica: (...)"Se verificaron los actos administrativos remitidos; y encontramos procedente la solicitud de la USPEC, de efectuar la devolución de los recursos administrados en el fideicomiso, conforme a lo establecido en el numeral 10,3 de la Cláusula 10 "Obligaciones de la

Fiduciaria... Por otra parte, en relación a la solicitud de la devolución de los recursos por la suma de \$9.605.883,00 por concepto de amortización del anticipo, en virtud de lo resuelto en el artículo Cuarto de la Resolución 000133 del 06 de marzo de 2017, me permito comunicarle que estos recursos fueron girados de conformidad con el Contrato de Fiducia Mercantil, es decir, fueron aprobados por el interventor y/o Supervisor del Contrato Estatal y conforme al plan de inversión y utilización del anticipo, por lo que deberá efectuar la correspondiente reclamación ante la compañía de seguros, con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo con el fin de que se efectúe la devolución de los recursos por este concepto.

- ✓ El 18 de mayo de 2018 se remite el oficio E-2018-007934 del 18/5/2018-ASUNTO: Reiteración de la solicitud de reintegro saldo del anticipo y rendimientos financieros del fondo de inversión N° 1092001112190.
- ✓ Comprobante contable la fiduciaria Bogotá de la devolución por \$76.716.386 en fecha 9-03-2018, por concepto de reintegro de saldos y rendimientos

De lo anterior se evidencia que no hay soporte del pago por parte de la Compañía de Seguros del Estado con cargo a la póliza de cumplimiento No. 15-44-101137393, como tampoco se amortizó el valor ejecutado por el contratista en cuantía de \$23.910.776, generándose una sobrestimación de la subcuenta 142012 anticipo para la adquisición de bienes y servicios y sobrestimación de la subcuenta 521167 asignación de bienes y servicios. De igual forma subestima la subcuenta 147079 indemnizaciones y 411002 ingresos no tributarios, en cuantía de \$14.173.490.

RESPUESTA ENTIDAD

Numeral 3. Al respecto:

a). La consignación efectuada el 09 de marzo de 2018, por la Fiduciaria Bogotá, corresponde a la devolución del saldo del anticipo y a rendimientos financieros del contrato No. 308 de 2014. Se adjuntan los soportes (memorando de reintegro de anticipo contrato de obra 3018 de 2014, radicado I-2014-004193 y comprobantes contables). Se adjuntan tres (3) folios.

b). El valor por concepto de anticipo del contrato 311 de 2014 girado ascendió a \$100.450.776, de los cuales \$23.910.776 fueron ejecutados por el contratista, los cuales serán registrados como amortización del anticipo en la vigencia 2018. El saldo de \$76.540.000 fue reintegrado por la FiduPrevisora.

El valor de la multa de \$14.173.490 con cargo a la póliza de cumplimiento No. 15-44-101137393, no ha sido cancelado, por lo cual se está realizando proceso jurídico para su recuperación y se encuentra registrado en las cuentas de orden deudoras en contabilidad.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Lo observado se mantiene, por cuanto la Entidad afirma: “El valor por concepto de anticipo del contrato 311 de 2014 girado ascendió a \$100.450.776, de los cuales \$23.910.776 fueron ejecutados por el contratista, los cuales serán registrados como amortización del anticipo en la vigencia 2018. El saldo de \$76.540.000 fue reintegrado por la FiduPrevisora.” “...El valor de la multa de \$14.173.490 con cargo a la póliza de cumplimiento No. 15-44-101137393, no ha sido cancelado, por lo cual se está realizando proceso jurídico para su recuperación y se encuentra registrado en las Cuentas de Orden Deudoras en contabilidad.

Por lo anterior se configura como hallazgo.

Hallazgo No 54. Reconocimiento de Equipo de Comunicación y Computación - Contrato 339 de 2014

Revisado el contrato 339 del 2014, por valor de \$440.000.000 con vigencia de 36 meses cuyo objeto es “Servicio de Telefonía para la USPEC” con pago mensual de \$10.388.888 y pago anual de \$124.666.666 se observó que el registro de los servicios recibidos se realizó en la subcuenta 511123 Gastos de Servicios de Transmisión de Información, así:

Vigencias	Recursos Apropriados y Ejecutados
2014	66.000.000,00
2015	124.666.666,00
2016	124.666.666,00
2017	124.666.666,00
Total	439.999.998,00

A pesar que en los estudios previos se contempló dentro de las Obligaciones del Contratista la siguiente: *“Retomar en parte de pago por un valor igual o superior a \$36.000.000, 320 teléfonos Siemens Open Stage 15 más cinco (5) teléfonos Siemens Open Stage 40 para un total de 325 teléfonos, previo cumplimiento de los procedimientos de ingreso de los bienes en la Contabilidad de la Uspec, así como con el de dar de baja contablemente descrito en el subproceso de gestión de Recursos físicos y suministros de la Entidad..”*, no se evidenció a la fecha el pago en especie contemplado en los mencionados estudios. De esto se evidencia que no está explícita esta obligación en el contrato, a la fecha no se ha cumplido con la entrega de estos bienes al contratista los cuales fueron valorados por \$35.000.000; como tampoco en ninguna de las vigencias 2014, 2015, 2016, 2017; afectaron la apropiación presupuestal de los recursos destinados a este contrato iniciando

con la Disponibilidad Presupuestal No. 175914 de 27 de octubre de 2014 y el certificado de autorización de vigencias futuras N° 2-2014-040268 expedido por el Ministerio de Hacienda y de Crédito Público del rubro de Gastos Generales A-2-0-4-6-5 Servicios de transmisión de información.

Conforme a lo anterior, se presenta inaplicación de las decisiones tomadas en estudios previos del contrato, que afectarían la apropiación presupuestal.

Indagando sobre la procedencia de lo establecido en el Contrato 339 de 2014, se evidencia que según acta No. 983 del 31 de diciembre de 2014, la empresa UNE EPM Telecomunicaciones legalizó e hizo entrega de 325 teléfonos Siemens Open Stage valorados en \$92.685.000 que, conforme al acta No. 437 del 6 de julio de 2015, son de propiedad de la USPEC. De esta situación se evidencia que pese a que son de propiedad de la Entidad, estos no están reconocidos en ninguna de las siguientes subcuentas: 167001 Equipos de Comunicación y Computación, 163504 Bienes en Bodega, 163710 Bienes no Explotados.

Lo anterior por descuido y deficiencias en la aplicación de los procedimientos de Ingreso de bienes conforme lo establece la Entidad en el proceso de gestión de recursos físicos, generando una subestimación de la subcuenta 163710 Bienes no explotados de comunicación y computación y subestimación en la 320801 capital fiscal en \$92.685.000 afectando el patrimonio de la Entidad.

RESPUESTA ENTIDAD

Frente a la afirmación de la no incorporación de los 325 teléfonos en cuentas del activo, con ocasión al contrato No. 339 de 2014 suscrito con la firma Bidda S.A.S. cuyo objeto es “Servicio de telefonía para la USPEC”, se informa que el total del contrato con la empresa UNE fue registrado en el año 2015 al gasto, teniendo en cuenta que el valor individual de cada teléfono no supero el 0.5% del salario mínimo y, de acuerdo con el instructivo de la Contaduría General de la Nación No. 001 del 29 de enero de 2015, pueden registrarse como gasto, razón por la cual no se registraron como bienes devolutivos y se ingresaron al almacén como bienes de consumo controlado. Se adjuntan dos (2) folios.

Ahora bien, en lo que concierne a la entrega física de los teléfonos IP, a la fecha se encuentra pendiente la recepción de 325 unidades, de acuerdo a lo establecido en los Estudios Previos y en el Contrato No. 339 de 2014. Dicha situación fue evidenciada al inicio de la presente vigencia por el actual supervisor del contrato, quien inició las acciones, relacionadas a continuación, con el fin de dar cumplimiento a la precitada obligación contractual:

- 1. Se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica la apertura de un proceso disciplinario relacionado con las gestiones hechas en el Contrato No. 339 de 2014 mediante Memorando I-2018-008668 del 25 de julio de 2018. Este proceso se encuentra en curso.*
- 2. La Oficina de Tecnología mediante Memorando No. I-2018-012664 del 19 de octubre de 2018, solicitó concepto a la Oficina de Gestión Contractual, tendiente a determinar la viabilidad o no de la entrega de los teléfonos. En concordancia con*

lo indicado por la Dirección de Gestión Contractual, formalizado mediante Memorando No. I-2018-011835 del 28 de septiembre de 2018, se indica que la condición retoma teléfonos “No resulta procedente....(...) de acuerdo a los términos del artículo 28 de la Ley 1437 del 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 y en el numeral 2 artículo 28 del Decreto 4151 del 2011....Así las cosas esta Dirección considera que es procedente en este caso efectuar una modificación a la forma de pago...(...)”.

3. *En consideración a lo indicado en el anterior numeral, la OTEC mediante Memorando No. I-2018-013360 del 02 de noviembre de 2018, solicitó apoyo a la Oficina de Gestión Contractual, de tal forma que a través de mesa de trabajo con el contratista, se tramitara la implementación del concepto, la cual implica un ajuste al contrato.*

ANÁLISIS DE RESPUESTA

El documento aportado por la USPEC, denominado “Boletín de almacén, e informe de supervisión del contrato interadministrativo No. 003 de 2014, del 31 de julio de 2014, suscrito entre la USPEC y UNE EPM Telecomunicaciones S.A. el cual en uno de sus apartes dice textualmente “ A continuación relaciono los equipos que pasaran a ser propiedad de la USPEC a partir del 1 de agosto de 2014” no justifica lo observado, por cuanto no fue aportado el comprobante contable del SIIFNACION de la transacción contable del ingreso y salida de estos bienes; por tanto se confirma que no fueron reconocidos en el balance, ni en se lleva el control en Cuentas de orden; aunado a esto, estos bienes se tienen pendientes para definir la entrega o no al contratista, y se hagan los respectivos ajustes al contrato, de acuerdo a lo establecido en los estudios previos.

Por tanto se valida hallazgo de auditoría.

Hallazgo No 55. Reporte de las Operaciones Recíprocas

El Numeral 2.3.3 del Instructivo 003 de 1 de diciembre de 2017 determina:

“2.3.3. Conciliación de operaciones recíprocas las entidades efectuarán procesos de conciliación de los saldos de operaciones recíprocas en los cortes trimestrales intermedios con el fin de minimizar los saldos por conciliar generados al finalizar el periodo contable, con independencia de la conciliación que debe efectuarse en el último corte. Se recomienda consultar las publicaciones que algunas entidades vienen realizando en su página WEB, relacionadas con los saldos de las operaciones recíprocas, para facilitar el proceso de conciliación con las entidades públicas que realizaron transacciones. Por su parte, las entidades que realizan la publicación deben efectuar la divulgación correspondiente con la debida anticipación que les permita a las entidades recíprocas interactuar y retroalimentar el proceso.

(...) Adicionalmente, para el reporte de operaciones recíprocas se puede consultar la herramienta en la web de la CGN llamada Operaciones Recíprocas, la cual muestra el listado de las entidades que reportan saldos por operaciones recíprocas con la entidad que está haciendo la consulta (previo al proceso de consolidación que ejecuta la CGN). Así mismo,

permite visualizar los saldos pendientes por conciliar de la entidad reportante, con las demás entidades públicas, generados con posterioridad al proceso de consolidación.

Por otra parte si la operación recíproca es con una entidad liquidada

"2.3.9. Operaciones recíprocas con entidades liquidadas El reporte de las operaciones recíprocas efectuadas con entidades que se liquidaron durante el periodo se ajustará a los siguientes lineamientos: • Los saldos de cuentas del Balance que subsistan de los valores trasladados por la entidad liquidada deberán reportarse con la(s) entidad(es) que asume(n) los derechos y obligaciones, según corresponda a cada tipo de operación; de igual manera, deberá procederse con los derechos y obligaciones que se causen con posterioridad a la liquidación. • En lo relativo a las cuentas del Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, las entidades que tuvieron operaciones recíprocas con una entidad liquidada durante el periodo no reportarán los saldos causados con esta. De otra parte, los valores causados con posterioridad a la liquidación deberán reportarse con la(s) entidad(es) que haya(n) asumido las actividades de la entidad liquidada. "

De otra parte, el inciso 9.2.3 Relativo a los libros de Contabilidad del Plan General de Contabilidad Pública establece en el numera 344. Los libros de contabilidad auxiliares contienen los registros contables indispensables para el control detallado de las transacciones y operaciones de la Entidad contable pública, con base en los comprobantes de contabilidad y los documentos soporte.

Con corte a 31 diciembre de 2017 reportada por la Entidad 923272467 - Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, en la subcuenta 142402 Recursos Entregados en administración, reporta la operación con la Entidad con código 023300000 - Fondo Rotatorio del Ejército –FROTE, y la operación es con la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, ALFM.

923272467 - Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
ENTES DESCENTRALIZADOS
01-10-2017 al 31-12-2017
INFORMACION CONTABLE PUBLICA
CGN2005_002_OPERACIONES_RECIPROCAS

CODIGO	NOMBRE	ENTIDAD RECIPROCA	VALOR CORRIENTE(Pesos)	VALOR NO CORRIENTE(Pesos)
1.4.24.02	EN ADMINISTRACIÓN	023300000 - FONDO ROTATORIO DEL EJERCITO -FROTE-	47358260725,99	0,00
4.8.05.35	RENDIMIENTOS SOBRE RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN	923271219 - PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES CAJA AGRARIA	0,00	1849485074,56
4.8.05.35	RENDIMIENTOS SOBRE RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN	923272615 - PA CAJANAL	0,00	6410138,83

Posición Catalogo Institucional
12-11-00
UNIDAD DE SERVICIOS
PENITENCIARIOS Y
CARCELARIOS - USPEC

Código Contable 480535
Rendimientos sobre depósitos
en administración

Identificación	Descripción	Saldo Anterior	Movimientos Debito	Movimientos Crédito
TER 860525148	FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.	0,00	1.849.485.074,56	1.849.485.074,56
TER 830053994	PATRIMONIOS AUTONOMOS FIDUCIARIA COLPATRIA	0,00	6.410.138,83	6.410.138,83

Posición Catalogo Institucional 12-11-00
UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC

Código Contable 142402
En administración

Identificación	Descripción	Saldo Anterior	Movimientos Debito	Movimientos Credito	Saldo Final
TER 899999162	AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	47.358.260.725,99	0,00	0,00	47.358.260.725,99

Así mismo se reportan valores de ingresos por rendimientos financieros generados de las Entidades citadas en los ítems 2, y 3, valores que comparados con el detalle de valores que componen el saldo de la subcuenta 480535 suministrado por la Entidad, no fueron evidenciados.

Lo anterior denota inconsistencias en la veracidad en la información reportada realizada entre entidades públicas; situación que se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno contable específicamente en los asociados en la generación de informes con destino a la Contaduría General de la Nación, que dan lugar al incumplimiento del Instructivo 003 de 2017 emitido por la CGN y a inconsistencias de información.

RESPUESTA ENTIDAD

Una vez revisado el directorio de entidades públicas se observa que el código correspondiente a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares es 23300000, código con el cual se reportó la operación a diciembre 31 de 2017 por parte de la USPEC.

Adjunto documento "Reporte auxiliar contable por tercero" a 31 de diciembre de 2017, donde se puede verificar el valor presentado en operaciones recíprocas correspondiente a la cuenta 480535 por los valores de \$1.849.485.075 y \$78.453,59 respectivamente.

Lo anterior evidencia que no hay inconsistencias en la información reportada por operaciones recíprocas.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Lo argumentado por la entidad no desvirtuó lo observado, por tanto se valida hallazgo de auditoría.

Hallazgo No 56. Manual De Políticas Contables - Durante el Régimen de Contabilidad Precedente Y Manual De Políticas Contables Bajo NIIFSP

Las Resoluciones 533 del 8 de octubre de 2015 y 620 de 2015 contienen el marco normativo para Entidades de Gobierno definido por la Contaduría General de la Nación bajo Estándares Internacionales de Contabilidad y de Información Financiera en lo referente a las políticas contables

Una vez solicitada información sobre las políticas contables establecidas por la Entidad, se conoció: *“me permito informarle que no hay manual de políticas, se estaba trabajando con lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública y el Manual de Procedimientos de la Contaduría General de la Nación CGN; El Manual de Políticas para NICSP en el 2018 se está realizando en estos momentos, se tienen las políticas contables que están siendo perfeccionadas con las diferentes dependencias que tienen injerencia en cada una de ellas y así llevarlas para aprobación de las Directivas”*

De otra parte, al indagar en relación con el cierre a 31-12-2017 y apertura a los saldos iniciales con corte al 1 de enero de 2018, bajo las normas internacionales de contabilidad para el sector publico NICSP, se preguntó bajo qué políticas se estaba trabajando, a lo que la entidad responde: *...”por tanto se dio inicio al Balance de apertura sin tenerse políticas contables aprobadas por la alta Dirección máximo órgano de la entidad.” Como se muestra en la imagen:*

 USPEC UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS	NORMAS INTERNACIONALES DE INFORMACION FINANCIERA		CODIGO	
	POLITICA CONTABLE		VERSION	1
	EFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFECTIVO		PAGINA	1 DE 9

Encabezado

UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC

EFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFECTIVO

Implementación del Nuevo Marco Normativo para Entidades de Gobierno Resolución 533 del 08 de octubre de 2015

Estado:	En Proceso
Preparado por:	JAIRO E. SANCHEZ NIETO
Revisado por:	

Se observa entonces que la USPEC a diciembre de 2017 no contaba con el Manual de Políticas Contables que describieran los lineamientos que debían aplicar los usuarios de los procesos operativos y financieros para la operación, preparación y presentación de la información financiera de la Entidad, es decir no estableció las políticas propias de acuerdo con la especificidad de sus procesos misionales.

Lo anterior por falta de gestión administrativa y deficiencias del accionar del Área Administrativa y Financiera, que dan lugar a la inobservancia del marco normativo.

RESPUESTA ENTIDAD

La USPEC cuenta con políticas definidas contables en proceso de construcción, las cuales fueron generadas junto con la firma asesora KPMG y bajo las cuales y de acuerdo con lo ordenado en el Instructivo No. 002 de la Contaduría General de la Nación, se presentó el balance de apertura ESFA a 1 de enero de 2018; sin embargo, las mismas son objeto de revisión en esta vigencia para lo cual se realizarán mesas de trabajo con las diferentes oficinas con el fin de determinar si las políticas de operación y modificaciones o ajustes a las mismas son requeridas.

Cabe resaltar que el artículo 1° de la Resolución 693 de 2016 de la CGN define que el “Primer periodo de aplicación. Es el comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018”, durante este periodo se podrán realizar ajustes de las diferentes cuentas cuando haya lugar, de acuerdo con la Carta Circular No. 002 del 7 de junio de 2018 emanado de la Contaduría General de la Nación.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad afirma en su respuesta que sus políticas contables están definidas de acuerdo con lo ordenado en el Instructivo 002 y en proceso de construcción; que para el periodo de 2017 y anteriores no se tenían las políticas contables establecidas; por tanto, para la presentación del Balance de apertura ESFA a 1 de enero de 2018, no contaba con las políticas contables aprobadas por la Alta Dirección- Máximo Órgano Directivo; por tanto se valida hallazgo de auditoría.

Hallazgo No 57. Subcuenta 161501 Construcciones en curso- Contrato 218 de 2013

La Resolución 357 CGN del 23 de Julio de 2008 Procedimiento de Control Interno Contable, numeral 3.16. Cierre Contable “establece que... Las entidades contables públicas deben adelantar todas las acciones de orden administrativo que conlleven a un cierre integral de la información producida.

El Catálogo General de Cuentas del Régimen de Contabilidad Pública determina en la cuenta 1615- CONSTRUCCIONES EN CURSO Representa el valor de los costos y demás cargos incurridos en el proceso de construcción o ampliación de bienes inmuebles, hasta cuando

estén en condiciones de ser utilizados en desarrollo de las funciones de cometido estatal de la entidad contable pública.

Radicado CGN No. 20132000018061 del 29-05-2013 Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de hechos relacionados con la Propiedad Planta y equipo, y Ratificado CGN No.20182000032481 del 21 de junio de 2018 de la CGN.

En la revisión documental del Contrato de Obra No. 218 del 20 de diciembre cuyo objeto fue “Construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el establecimiento penitenciario y carcelario de Tuluá - Valle del Cauca”, registra un valor en Propiedad, Planta y Equipo- Construcciones en Curso de \$62.329.538.113; se evidencia en el expediente aprobación del acta final de terminación de obra de fecha 31 de septiembre de 2017, por valor 65.610.040.123,00, presentándose un valor de \$3.280.502.006 sin el respectivo reconocimiento contable tal como se muestra en el cuadro

Detalle	Valores Contrato
Valor Inicial	48.535.839.688,00
Adición 1- 19-12-2014	5.942.484.844
Adición 2 del 16-03-2016	4.681.774.747
Adición 3 y 4 del 27-10-2016	5.404.772.560
Adición 7 del 10-07-2017	1.045.168.284
Valor total de la Construcción	65.610.040.123

La diferencia obedece a falta de conciliación entre la coordinación de la Dirección de Infraestructura y el área Administrativa - Financiera para la revisión de actas de recibo final de obras e informes y posterior transferencia de la construcción al INPEC; formato A1-SA-FO-10 denominado “conciliación entre dependencias”; Generándose una sobrestimación de las subcuentas 160501 Construcciones en Curso y 320801 Capital Fiscal por valor de \$3.280.502.006.

RESPUESTA ENTIDAD

Es preciso manifestar que la afirmación comunicada en la observación de la referencia no es exacta, toda vez que, los valores registrados en contabilidad, en la subcuenta 161501 – Construcciones en curso, obedecen a los valores pagados correspondientes a las actas parciales de obra presentadas como soporte por parte del proveedor, estos documentos fueron causados y pagados y suman un total acumulado de \$62.329.538.113 por tanto el valor registrado no está sobreestimado en la cuenta contable, toda vez que corresponde a los soportes recibidos.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Lo argumentado por la Entidad no desvirtuó lo evidenciado, más bien afirma: “... Para la Dirección de Infraestructura, el Contrato de Obra 218 de 2013, tiene

un valor total de \$ 65.610.040.123 como se certifica en el documento denominado (certificación de estado de contrato 218 de 2013) y en razón a que el expediente contractual contenía el acta final de terminación de obra de fecha 31 de septiembre de 2017, aprobado y debidamente firmada, por valor 65.610.040.123; se valida la observación y se configura como hallazgo.

Hallazgo No 58. Reconocimiento del Gasto en la Adquisición de Renovación de Licenciamientos

2.9.1.4 Normas técnicas relativas a las cuentas de actividad financiera, económica, social y ambiental – relativa Gastos establecidas en el Plan General de la Contabilidad Pública.

“El Radicado CGN No. 20132000018061 del 29-05-2013 Procedimiento contable para el reconocimiento de los gastos en desarrollo del cometido estatal en los estados contables, el cual determina “así las cosas la SPC, debe causar el gasto correspondiente al apoyo logístico y administrativo en la subcuenta que identifique la Naturaleza del gasto en la cuenta 5211 Generales con contrapartida a la subcuenta 240101 Adquisición de bienes y servicios...”

En la revisión de la orden de compra 13785 de 2017, Factura No. EB-6949 de renovación del licenciamiento de mensajería electrónica para el INPEC, por \$1.004.942.665, se observa que el gasto fue reconocido en la subcuenta 511123 Comunicación y transporte, como consta en reporte comprobante contable del SIIFNACION 6752 del 3 de agosto de 2017, cuando debía contabilizarse en la subcuenta 521121 comunicación y transporte por corresponder a gastos que son adquiridos por la USPEC, y que son posteriormente transferidos al INPEC, tal como lo establece el procedimiento contable Gastos Generales cuenta 5211 establecido en el oficio radicado CGN No. 20132000018061 del 29-05-2013 Procedimiento contable para el reconocimiento de los gastos en desarrollo del cometido estatal en los estados contables.

Situación presentada por deficiencias en la aplicación del Catálogo General de Cuentas, respecto a la dinámica de las subcuentas, emitida por la Contaduría General de la Nación, afectando la revelación de los Gastos que son transferidos al INPEC.

Lo anterior, genera una sobrestimación de la subcuenta 511123 Comunicaciones y Transporte y subestima la subcuenta 521167 Asignaciones de Bienes y Servicios en cuantía de \$1.004.942.665.

RESPUESTA ENTIDAD

En el registro Inicial, el valor de la compra fue reconocido en la cuenta 511123-comunicaciones y transporte, por valor de \$1.004.942.665. Una vez se verificó que la compra corresponde a Activos Intangibles se procedió a realizar la reclasificación a la cuenta 197007-Licencias; posteriormente y con el fin de reconocer el traslado al INPEC, realizado mediante la Resolución No. 718 de agosto de 2017, se acreditó la cuenta 197007-Licencias y se debitó

la cuenta de capital fiscal en cumplimiento a lo ordenado por la Contaduría General de la Nación en el concepto No.20132000018061 del 2013; por lo tanto no se generó sobreestimación en la cuenta 511123- comunicaciones y transporte, ni se subestimó la cuenta 521167 asignación de bienes y servicios. Se adjuntan (3) folios.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Lo aportado por la Entidad no desvirtuó lo observado, se configura como hallazgo.

Hallazgo No 59. Reintegros de Rendimientos Financieros generados de los anticipos entregados en la Adquisición de Bienes y Servicios subcuenta 142012 y Anticipo de Proyectos subcuenta 142013

Decreto 111 de 1996, Artículo 16: Parágrafo 2: “Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley. Exceptúense los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico”.

El Marco conceptual contenido en el Plan General de Contabilidad Pública, del Régimen de Contabilidad Pública, prescribe: “8. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA (...) 117. Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período. (...)”

El Decreto número 1068 del 26 de mayo de 2015. Establece “Inversión integrada con sus modificaciones esta versión incorpora las modificaciones introducidas al decreto único reglamentario del sector hacienda y crédito público a partir de la fecha de su expedición. Última fecha de actualización: 6 de agosto de 2018. Título 5. Liquidación y traslado de los rendimientos financieros originados con recursos de la nación.

2.3.5.1. *Ámbito de Artículo aplicación.* Las disposiciones del presente título son aplicables a los **rendimientos** financieros originados con recursos de la Nación, producto de la gestión, manejo e inversión de dichos recursos, en los instrumentos autorizados según sea el régimen de inversión aplicable, con excepción de los **rendimientos** originados por patrimonios autónomos que la ley haya autorizado y los obtenidos con los recursos recibidos por las entidades de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.

Parágrafo. Para efectos de este título, se entenderán como recursos administrados todos aquellos recursos de la Nación que las entidades gestionen, manejen e inviertan directamente, o cuando las mismas deleguen esta administración.

Artículo 2.3.5.6. Traslado de **rendimientos** financieros a la Nación. La entidad administradora procederá a trasladar a favor de la Nación el resultado positivo de la metodología liquidación descrita en el artículo 2.3.5.3.

El traslado de rendimientos financieros se llevará a mediante transferencia y/o consignación a la cuenta que para tal fin informe la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el décimo (10°) día hábil del mes siguiente período objeto de cálculo.

Artículo 2.8.1.9.8. Rendimientos Financieros. Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, incluidos los negocios fiduciarios, deben ser consignados en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional en el mes siguiente de su recaudo. Se exceptúan los rendimientos financieros generados con aportes destinados a la seguridad social.

El Decreto 1474 de 2011 establece en los artículos 83 y 84, lo referente a supervisión de contratos de la siguiente manera:

Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

El Artículo 84. Facultades y Deberes de los Supervisores y los Interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Realizada una prueba de los recursos entregados como anticipos provenientes de Recursos de la Nación, por el concepto de avances y anticipos entregados, de acuerdo con lo revelado en los estados financieros en las subcuentas 142012 Adquisiciones de Bienes y Servicios y 142013 Anticipos para Proyectos de Inversión, y lo reportado en el SIIFNACION, por concepto de rendimientos financieros durante la vigencia 2017, se solicitó a la USPEC mediante oficio CGR-USPEC-003 de 13 de agosto de 2018 en el suministro de la información acerca de los Rendimientos financieros generados de los recursos entregados como avances y anticipos; la Entidad en su respuesta argumenta: *“Frente al requerimiento de la referencia, se informa que la actual Directora de Infraestructura solicitó de manera formal a las Fiduciarias el envío de la relación detallada de los pagos efectuados en virtud de los contratos de fiducia relacionados en los anexos del punto 7 y 8, así mismo el informe de los rendimientos financieros causados a la fecha incluyendo las copias de los soportes de consignaciones realizadas al Banco de la República en los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, con corte a 31 de julio para la vigencia 2018 o*

hasta la fecha de liquidación dichos contrato, por medio de oficio que se allegan a la presente comunicación en medio magnético”.

No obstante lo anterior, la Entidad a medida que ubicó información, diligenció los archivos anexos que le fueron entregados en la solicitud; dándose como último diligenciamiento por parte de la entidad, en fecha 8 de noviembre de 2018. En el análisis, revisión y seguimiento de la información, se observó que la Entidad no cuenta con la información de la causación de rendimientos financieros, no hay informes de conciliación entre la Fiduciaria y la USPEC que permitan determinar fiablemente el valor de los mismos, como se muestra en el cuadro siguiente:

Relación de los rendimientos financieros de contratos de Bienes y servicios e inversión

No. NIT.	No. CONTRATO	FECHA PAGO ANTICIPO	ORDEN DE PAGO ANTICIPO - GENERADA	VALOR ANTICIPO	Total Rendimientos financieros		
					2.015	2.016	2.017
900.218.729	147/2015	30/09/2015	278080815	\$ 319.433.833,60			
900.793.438	262/2015	9/12/2015	358379715	\$ 404.609.415,20			

- De la prueba seleccionada, se observa diferencias entre los rendimientos financieros reconocidos en la subcuenta 480535 Rendimientos por la Entidad de la vigencia 2017 frente a lo reintegrado a la Dirección del Tesoro Nacional DTN por este mismo concepto en la misma vigencia, se determinó una diferencia total

Relación Rendimientos financieros vigencia 2017 girados a la DTN vs Rendimientos reportados USPEC

No. CONT	FECHA PAGO ANTICIPO	ORDEN DE PAGO ANTICIPO	VALOR ANTICIPO	No. NIT.	Valor reportado en SIIFNACION A 31.12.2017	Valor reportado por la USPEC a 31-12-2017 Balance	Diferencias
217/2013	05/03/2014	41271914	\$ 22.337.944.295,00	900.684.998	10	78,23	-68,23
217/2013	17/03/2015	50855715	\$ 1988.521844,00	900.684.998	-	9.302,11	-9.302,11
218/2013	07/03/2014	41473014	\$ 15.903.881310,00	900.685.005	-		-
218/2013	07/03/2014	41481314	\$ 3.510.454.565,20	900.685.005	-		-
218/2013	13/03/2015	47313815	\$ 2.376.993.937,00	900.685.005	8.528.511,18	499.414,78	8.029.096,40
219/2013	05/03/2014	41283414	\$ 22.137.488.445,00	900.685.189	54.001,36		54.001,36
401/2014	17/03/2015	51319815	\$ 26.914.441.878,00	900.804.597	125.942.606,00	126.059.917,00	-117.311,00
402/2014	16/03/2015	50810315	\$ 31836.648.941,00	900.804.617	82.184.998,76	81915.134,93	269.863,83
263/2015	14/06/2016	154429516	\$ 336.686.300,40	16.495.814	174.329.914,44	1058.467,33	173.271.447,11
150/2015	42285	286074615	225918600	10267147	34.168.021,80	\$ 38.195.554,41	-4.027.532,61
						TOTAL	\$ 177.470.194,75

Adicionalmente, frente a la confrontación del reporte de ingresos por rendimientos al 31-12-2017 del SIIF NACIÓN respecto a lo reflejado en los Estados Financieros se determinó diferencia por \$695.389, como se muestra en el cuadro siguiente

Detalle	Reporte SIIFNACION- Rendimientos financieros a 31-12- 2017	Subcuenta 480535 Rendimientos financieros Saldo a 31- 12-2017	Diferencia
Valores	\$2.325.849.116,62	\$2.326.544.506,61	\$695.389,99

- De los anticipos entregados a las Fiduciarias durante las vigencias 2013, 2014, 2015 y 2017 se causaron rendimientos financieros; según relación entregada por la Entidad que contiene acumulados anuales, se realizó cruce con registros contables de la cuenta 480535 evidenciando que no es posible tener la certeza de los pagos hechos por cada Entidad, por tanto se desconoce si las Fiduciarias reintegraron la totalidad de los rendimientos que generaron dichos anticipos.

El detalle de los valores se muestra a continuación

No. NIT.	No. CONTRATO	FECHA PAGO ANTICIPO	ORDEN DE PAGO ANTICIPO - GENERADA	VALOR ANTICIPO	ESTADO DEL RENDIMIENTO DEL ANTICIPO
10267147	150/2015	08/10/2015	286074615	\$ 225.918.600,00	La entidad no tiene determinado el estado actual de los rendimientos financieros que generaron estos anticipos
16491325	140/2015	08/10/2015	285927515	\$ 402.933.909,60	
16495814	263/2015	14/06/2016	154429516	\$ 336.686.300,40	
16781789	336-337/2014	6/03/2015 Y 2015-03-06	39728515 Y 2015-03-06	\$243.342.88150 Y 208.566.215,50	
79689852	151/2015	08/10/2015	285954415	\$ 275.353.514,00	
79689852	152/2015	08/10/2015	288586515	\$ 206.779.459,20	
800045062	264/2015	09/12/2015	357137015	\$ 402.979.145,20	
802019520	108/2013	29/10/2013	302276813	\$ 358.086.843,00	
830005455	153/2015	30/09/2015	278074115	\$ 392.060.300,00	
830112154	311/2014	05/03/2015	39400115	\$ 100.450.776,00	
900292291	242/2015	27/11/2015	345231315	\$ 157.930.450,00	
900409960	246/2015	09/12/2015	357124315	\$ 314.438.674,80	
900685139	219/2013	05/03/2014	41283414	\$ 22.137.488.445,00	
900793438	262/2015	09/12/2015	358379715	\$ 404.609.415,20	
900802988	398/2014	10/03/2015	45527915	\$ 322.291.566,05	
900804597	401/2014	17/03/2015	51319815	\$ 26.914.441.878,00	
900804617	402/2014	16/03/2015	50810315	\$ 31836.648.941,00	
900892383	251/2015	09/12/2015	358325615	\$ 202.401.466,00	
901072030	326/2016	27/04/2017	103230217	\$ 15.073.650.000,00	

Lo expuesto anteriormente, denota falta de supervisión en la entrega de anticipos, y ausencia de conciliaciones entre las dependencias de área de

contratos y la coordinación administrativa y financiera que dan lugar a inconsistencias en los reportes de los rendimientos financieros.

RESPUESTA ENTIDAD

De la observación notificada por el Grupo Auditor, la administración acepta los argumentos expuestos, así mismo, manifiesta que con el objeto de ejecutar acciones tendientes a la superación de la situación comunicada, la Dirección de Infraestructura ha tomado medidas correctivas frente al seguimiento financiero y conciliación de las amortizaciones de los anticipos y reintegros de los rendimientos por parte de la fiducia de los contratos en los que ejerce supervisión, y que fueron verificados por el ente de control fiscal, así como, el seguimiento a los desembolsos realizados sobre manejo de los anticipos.

Por lo anterior, se requirió a los representantes legales de los contratos de obra e interventoría con el fin que mensualmente allegaran a la Dirección de Infraestructura las rendiciones de cuentas emitidas por la fiducia, donde se reporten los movimientos de los recursos entregados a los fiducia y los rendimientos generados por mes, así mismo, que remite sean remitidas las copias de los soportes de consignación de dichos rendimientos al Tesoro Nacional.

De igual manera, el referido requerimiento insta a los representantes legales de los contratos de obra e interventoría a allegar a la Dirección de Infraestructura copia de los desembolsos efectuados junto con las facturas y demás documentos que las soportan, con el fin de constatar que se están realizando los pagos de acuerdo al plan de inversión del anticipo objeto del contrato de fiducia.

Aunado a lo anterior, la Dirección de Infraestructura de manera mensual remitirá a la Subdirección Financiera, copia de las certificaciones expedidas por las Fiducias que contengan los saldos a la fecha de reporte de cada contrato, con la finalidad de iniciar el respectivo proceso de conciliación contable.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad acepta lo observado. Por tanto se valida como hallazgo.

2.6. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO FINANCIERO

- Realizar seguimiento al plan de mejoramiento, en la materia a evaluar, conceptuar sobre su eficacia y eficiencia.

El numeral 3 del artículo 6 de la Resolución 7350 de 2013 de la CGR, establece: “Plan de Mejoramiento: Es la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un período determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio del proceso auditor” y a lo establecido en el Capítulo III - Revisión y resultados del plan de mejoramiento, artículo 23. “Revisión: La

Contraloría General de la República, revisará los planes de mejoramiento dentro de los procesos de vigilancia y control” y artículo 24. “Resultados: La Contraloría General de la República incluirá dentro de los informes, los resultados sobre la evaluación de la suscripción y avances de los planes de mejoramiento”.

La auditoría efectuó revisión del cumplimiento y efectividad de las metas propuestas por la Entidad para subsanar las causas que dieron origen a los hallazgos de alimentación, salud, infraestructura, adquisición de bienes y servicios, contables, financieros y presupuestales consignados en el Plan de Mejoramiento reportado en el sistema de rendición de cuentas - SIRECI, evidenciándose que a 31 de diciembre de 2017 obtiene una calificación de **INEFECTIVO**, de acuerdo con el siguiente detalle:

Hallazgos Evaluados

Conforme a la siguiente tabla, que las acciones para eliminar la causa de los siguientes cuarenta y tres (43) hallazgos fueron cumplidas, por lo cual dichos hallazgos podrán ser retirados del Plan de Mejoramiento de la Entidad.

Tabla No. 1.
Relación de Hallazgos evaluados en Plan de Mejoramiento

Vigencia	Cumplidos	Incumplidos o Cumplimiento Parcial
2012		17, 24
2013	6, 7, 8	
2014	23, 24, 25, 29, 30, 32, 54, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 70, 71	31, 38, 43, 45, 46, 51, 53, 56, 58, 69
2015	14, 28, 31, 53, 55, 56, 57	1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 29, 47, 51, 58, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71
2016	2, 13, 15, 32, 42, 47, 48	3, 4, 7, 8, 9, 23, 24, 26, 29, 33, 34, 46
2017	16, 17, 18, 19, 34, 35, 39, 44, 45, 52,	15, 22
TOTAL	43	59

Elaboró: Equipo Auditor

De otra parte la Contraloría observó que en sesenta (60) hallazgos las acciones se cumplieron parcialmente por tanto, es posible que se requiera reformular sus acciones, responsables, plazos y continuar en el mencionado plan de mejoramiento.

Para lo cual se adjunta relación de Justificación de evaluación al Plan de mejoramiento por Acción.

2.7. SEGUIMIENTO A AVANCE AL CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DE TUTELA SENTENCIA T-267 DE 2018 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional en sentencia de revisión del 10 de julio de 2018, REVOCA la Sentencia proferida por el Tribunal Superior de Buga de fecha 21 de julio de 2017 y el de segunda instancia proferido por la Corte Suprema de Justicia del 6 de septiembre de 2017 y en su lugar CONCEDE la Acción de Tutela y ampara los Derechos Fundamentales y ordena: “Al INPEC, a la USPEC y a la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga en el término de 15 días, realizar una visita conjunta al pabellón de mujeres de EPC BUGA, y del resultado de esta visita levantar acta dirigida a la Defensoría del Pueblo. Ordena también que dentro de 3 meses se constituya una mesa interinstitucional para que diseñen e implementen un plan de mejoramiento integral del pabellón de mujeres, enfocado en infraestructura sanitaria e hidrosanitaria escenarios adecuados para internas en condiciones de embarazo, lactancia o custodia de niños.”

La Dirección de Infraestructura mediante memorando I-2018-014088 manifestó que el pasado 23 de agosto de 2018, realizó una visita técnica al establecimiento, por parte del profesional de apoyo de la Dirección de Infraestructura junto con un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho – Política Criminal, entre otras entidades, con la finalidad de diagnosticar las condiciones de habitabilidad del pabellón de mujeres EPC Buga concluyendo lo siguiente:

De acuerdo a la visita realizada por la USPEC y a la reseña histórica el - EPMSC Buga- no está constituido o reconocido mediante resolución del INPEC como “Reclusión de mujeres”, por lo tanto, se verificó que el patio no cuenta con áreas complementarias para recluir mujeres con situación especial, es decir en etapa de gestación, lactancia o convivencia con niños menores de 3 años durante la etapa de reclusión.

Respecto al estado de la infraestructura, en términos generales se encuentra en buenas condiciones, no obstante se requieren realizar mantenimiento y adecuaciones que permitan habilitar espacios para que las mujeres privadas de la libertad puedan convivir con sus hijos durante el periodo de reclusión y de lactancia.

A la fecha, informó la Dirección de Infraestructura que la USPEC se encuentra a la espera de la notificación por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho para convocar la Mesa Interinstitucional y adelantar el primer informe tal como lo establece la Sentencia.

En cuanto a la prestación integral de salud, la visita técnica de la USPEC realizada en agosto de 2018 conceptúo que no presenta ninguna falencia.

2.8. ATENCIÓN SOLICITUDES CIUDADANAS E INSUMOS

En desarrollo de la Auditoría Financiera a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - Uspec, fueron allegados e ingresados al Plan de trabajo para su atención, los siguientes insumos de auditoría, de los cuales los contratos o procesos referidos en estos Insumos, se incluyeron dentro de las muestras seleccionadas, fueron revisados y se dio respuesta a cada uno en los términos y procedimientos establecidos por la CGR; así:

1 Insumo 2018IE0054376 verificar Contrato de Interventoría 391 de 2014 para la construcción del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Ibagué Picalaña (COIBA) en virtud del contrato de obra 403 de 2014.

2 Insumo 2017-129544-82111-IS/2017ER0125837, 2018-134893-82111-IS/2018ER0030146 Verificar Contrato de obra 219 de 2013 construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el establecimiento carcelario penitenciario y carcelario de Buga – Valle del Cauca, mediante el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la SPC.

3 Insumo 2018IE0064443 verificar Contrato de obra 403 de 2014 para la entrega y puesta en funcionamiento de la planta de emergencia de la Construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Picalaña "COIBA", mediante el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC.

4 Insumo 2018ER0031734 / 2018-135385-82111-IS, Denuncia sobre presuntas irregularidades en la construcción y ampliación de cupos carcelarios y solicitud pago prima extracarcelaria a los trabajadores del establecimiento carcelario del Espinal.

5 Insumo 2017-127119-82110-IS, 2018-136265-82111-IS / 2018ER0040770 y 2018-139510-82111-IS/2018ER56897 –Derechos de Petición, mediante las cuales se solicita una campaña humanitaria en favor de las internas del Buen Pastor de Bogotá frente a la mala calidad de la alimentación dada por USPEC con su Contratista Proalimentos Líder S.A.S - 2 e Insumo 2018-138818-82111-IS o (2018ER0056760) –Derecho de Petición Traslado efectuado por la Comisión de Derechos Humanos – Senado de la República, se está negando la debida alimentación de las internas del Patio 4 “El Buen Pastor” y OFI18-

00058098 - JMSC 111102 – Presidencia de la República Traslado queja sobre alimentación Buen Pastor patio 5.

6 Insumo 2018-142626-82111-IS / 2018ER0079388 Posible dilación en la entrega de copias del contrato de alimentación actual del ERON de Valledupar – Cesar.

7 Insumo 2018-142264-82111-IS / 2018ER0080033 Derecho de Petición para atención Mantenimientos centros de reclusión y servicio de salud y alimentación.

8 Insumo 2018IE0064441 verificar Contrato de obra No. 218 de 2013 en la adquisición de un software de registro de visitantes de la Construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el Establecimiento Carcelario y Penitenciario de Tuluá - Valle del Cauca, mediante el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la SPC.

9 Insumo 2018-135975-82111 IS En el insumo se manifiestan irregularidades en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, por cuanto presuntamente se están direccionando situaciones diferentes a la establecidas en el contrato de Fiducia mercantil 331 de 2016, por la cual se hacen aclaraciones a cada uno de los puntos dado en la respuesta emitida por la USPEC, a la Unión Temporal GIH Mariana.

10 Insumo 2018-139381-82111-IS /2018ER0061502, se denuncian actos de corrupción en cabeza del Director encargado... donde se han adjudicado en su administración en los que no se ve pluralidad de oferentes. Como ejemplo de un contrato direccionado para favorecer a un contratista en particular.

11 Insumo 2018ER0080540 copia resumen ejecutivo entrega del cargo USPEC – periodo entre noviembre de 2017 y agosto de 2018 asignado a EQUIPO AUDITOR para conocimiento general.

ANEXOS

ESTADOS FINANCIEROS A 31 DE DICIEMBRE DE 2017

RELACIÓN EVALUACIÓN AL PLAN DE MEJORAMIENTO ACCIONES INCUMPLIDAS