

89111

Bogotá,

Contraloría General de la República :: SGD 29-06-2017 18:16
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0079445 Fol.1 Anex:0 FA 0
ORIGEN 89111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA JUSTICIA Y SEG. /
IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA
DESTINO MARIA CRISTINA PALAU SALAZAR / USPEC- UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y
CARCELARIOS
ASUNTO INFORME FINAL USPEC
OBS
2017EE0079445 

Doctora
MARIA CRISTINA PALAU SALAZAR
Directora Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
Bogotá

Asunto: Informe Final Auditoría – Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

Respetada Dra. Maria Cristina:

En ejercicio del control fiscal adelantado en la entidad a su cargo, de manera atenta remito el Informe Final al Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, vigencia 2016.

Del informe de auditoría, se desprenden importantes compromisos, que atendidos oportunamente, deben permitir la corrección de los asuntos sobre los que se advierten debilidades, lo cual redundará en un eficaz desarrollo institucional y en el cumplimiento de los objetivos misionales.

La entidad evaluada dentro de este proceso auditor, 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 No. 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 20 días hábiles a partir del recibo del presente informe.

Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento; no obstante será insumo para un próximo proceso auditor que adelante el órgano de control

Cordialmente,


IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA
Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

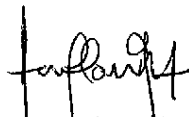
Anexo: Lo anunciado

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC



R-2017-012222

30/06/2017 11:12:05 - Folios: 54 - Anexos: 0 - TipoAnexo: SIN ANEXO
Origen: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Destino: 136/OCV/OFICINA DE CONTROL INTERNO
Asunto: INFORME FINAL AUDITORIA


30/06/17
1:30 pm

INFORME DE AUDITORÍA

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC

R-2017-012222
30/06/2017 11:12:05 - Folios: 54 - Anexos: 0 - TipoAnexo: SIN ANEXO
Origen: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Destino: 130/OC/OFICINA DE CONTROL INTERNO
Asunto: INFORME FINAL AUDITORIA

UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC

Vigencia 2016

CGR-CDDJS- No 005

Julio de 2017

**Contralora Delegada para el Sector
Defensa, Justicia y Seguridad**

Ivonne del Pilar Jiménez García

Director de Vigilancia Fiscal

Luis Francisco Balaguera Baracaldo

Supervisora Proceso Auditor

Nilza Etelvina Bernal Lizcano

Responsable de Auditoría

Benito Rincón Rojas

Equipo Auditor

Auditores

Mercedes Barrero Quintero
Margarita Aragón González
Tomas E. Rodríguez Penagos
Félix Enrique Puerto Hoyos

Apoyo

Fredy Mauricio Varón Triviño
York Denxer González Díaz

TABLA DE CONTENIDO DEL INFORME	Página
1. HECHOS RELEVANTES	5
2. DICTAMEN INTEGRAL	6
2.1. EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS	8
2.1.1. Control de Gestión	8
2.1.1.1. Procesos administrativos	8
2.1.1.2. Indicadores	9
2.1.1.3. Gestión presupuestal y Contractual	9
2.1.1.3.1 Gestión presupuestal	9
2.1.1.3.2 Gestión contractual	9
2.1.1.4. Prestación del bien o servicio	10
2.1.2. Control de Resultados	10
2.1.2.1 Objetivos misionales	10
2.1.2.2. Cumplimiento e impacto de planes, programas y proyectos	10
2.1.3. Control de Legalidad	11
2.1.4. Control Financiero	12
2.1.4.1 Opinión sobre la razonabilidad de los estados contables	12
2.1.5. Evaluación del Control Interno	13
2.2. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	13
2.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
2.4. PLAN DE MEJORAMIENTO	13
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	15
3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	15
3.1.1. Control de Gestión	16
3.1.1.1. Procesos administrativos	16
3.1.1.2. Gestión presupuestal	17
3.1.1.3. Gestión contractual	20
3.1.1.4. Prestación del bien o servicio	34
3.1.1.5. Gestión de las Tecnologías de Información	34
3.1.2. Control de Resultados	34
3.1.2.1. Objetivos misionales	34
3.1.2.2. Cumplimiento e impacto de planes, programas y proyectos	42
3.1.2.2.1. Gestión Talento Humano	62
3.1.2.2.2. Seguimiento plan de mejoramiento	72
3.1.3. Control de Legalidad	73
3.1.4. Control Financiero	74
3.1.5. Evaluación del Sistema de Control Interno	77
4. ATENCION A DENUNCIAS	78
5. INSUMOS DE AUDITORÍA	79
6. GLOSAS DE LA CAMARA	80

7. ANEXOS
Anexo No. 1 – Estados Contables

84

HECHOS RELEVANTES

El Decreto 4150 de 2011, creó la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y estableció en su artículo 4o que su objetivo será 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 –INPEC, con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones dignas de la población privada de la libertad.

No obstante lo anterior; se evidenció que la Entidad no cumplió con las metas y actividades programadas para la vigencia auditada sino que por el contrario suscribió en el último bimestre los siguientes contratos ***“Contrato interadministrativo de gerencia de proyectos con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE***, para los proyectos de *Construcción y Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de la Infraestructura física del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional y Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC* por \$411.236 millones, el cual incluye una cuota de gerencia por \$20.433 millones, \$11.443 millones, costos derivados y operativos del contrato y \$1.563 millones correspondientes a costos por gravamen a movimientos financieros y con la Bolsa Agropecuaria para el suministro de alimentación y Bolsa Mercantil de Colombia para la adquisición de sistemas de vigilancia electrónica, sistemas de videoconferencias y computadores entre otros; como se muestra en el presupuesto de inversión de \$248.046.2 millones, dejando en reserva \$208.252.1 millones, equivalente al 83.96%, los cuales corresponden a la finalidad por lo cual fue creada la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios su objeto misional y a su vez ocasionó mayores costos, al ejecutar tan solo el 9.6% del rubro mencionado.

La contratación celebrada en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC para la vigencia 2016, fue de 337 contratos por valor de \$475.603,7 millones, de estos recursos, el 87% corresponde al contrato suscrito con FONADE, para desarrollar los proyectos antes enunciados.

Doctora

MARIA CRISTINA PALAU SALAZAR

Directora Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados. También efectuó el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2016 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados financieros de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables), Legalidad y Control Interno obtenidos por la administración de la Entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El Representante Legal de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2016, dentro de los plazos previstos en la Resolución No.7350 del 29 de noviembre de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los Estados Contables están libres de errores e inconsistencias

significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los Estados Contables los documentos que soportan la gestión y los resultados de la Entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

La auditoría incluyó el examen a los siguientes macroprocesos y procesos y factores de riesgo:

Macroproceso Planes, Programas, Proyectos y Eventos Extraordinarios

Proceso: Formulación.

Factores de Riesgo: Consistencia de la Información, Oportunidad y Legalidad.

Proceso: Resultado e Impacto.

Factores de Riesgo: Consistencia de la Información, eficiencia y efectividad.

Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Proceso: Ejecución y Cierre del Presupuesto

Factores de Riesgo: Consistencia de la Información, Legalidad, Eficiencia, y Oportunidad.

Proceso: Revelación de los Estados Contables y Financieros.

Factores de Riesgo: Consistencia de la información, Oportunidad y Legalidad.

Macroproceso Adquisición de Bienes y Servicios

Proceso: Ejecución Contractual, Anticipos, Adiciones y Modificaciones

Factores de Riesgo: Legalidad, Eficiencia y Eficacia

Procesos: Estudios Previos

Factores de riesgo: Eficacia y Legalidad

Proceso: Supervisión e Interventoría

Factores de Riesgo: Oportunidad, Legalidad y Eficacia

Macroproceso Talento Humano

Proceso: Reconocimiento de Nomina y Prestaciones Sociales

Factores de Riesgo: Legalidad, Eficacia y Economía

Proceso: Inducción, Entrenamiento, Capacitación, Re inducción y Retiro,

Factores de riesgos: Eficacia y Oportunidad.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría apropiados a las circunstancias. La auditoría incluye, también la evaluación de los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, junto con la evaluación de la presentación general de los estados financieros. Así las cosas, la auditoría proporciona una base razonable para expresar el concepto y la opinión.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones en el alcance.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas dentro de la debida oportunidad y se consignaron los que no fueron desvirtuados.

1.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero, y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

Con base en las conclusiones y hallazgos que se relacionan a continuación, y como resultado de la auditoría adelantada, la Contraloría General de la República conceptúa que la gestión y resultados de la Entidad auditada al 31 de diciembre de 2016, es **DESFAVORABLE** como consecuencia de una calificación de 43,96.

1.1.1. Control de Gestión

Se evaluaron los componentes de Procesos Administrativos, Indicadores, Gestión Presupuestal y Contractual, Prestación de Bienes y/o Servicios, obteniendo una calificación de 21.50 sobre 100 de acuerdo a las siguientes conclusiones.

1.1.1.1. *Procesos Administrativos*

La calificación de este componente fue de 20,00

Se evidencian deficiencias en el proceso de planeación, organización evaluación seguimiento y control, en el levantamiento y elaboración de los planes estratégico, de acción e indicativo como referentes institucionales, debido a que no se orientó estratégicamente sus procesos, instrumentos y recursos disponibles, hacia el establecimiento y ejecución de metas y actividades claras, concisas, medibles, verificables y efectivas para que contribuyeran al cumplimiento de los fines misionales.

1.1.1.2 Indicadores

La calificación correspondiente a este componente fue de 25,00.

La entidad no cuenta con indicadores que le permitan medir la eficiencia, eficacia y de impacto para que cuente con herramientas de medición periódica para su evaluación y control y así poder gestionar y operar el suministro de bienes y servicios para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios, que sirva como un instrumento que permita tomar a la Alta Dirección las medidas pertinentes.

1.1.1.3. Gestión Presupuestal y Contractual

La calificación de este componente fue de 20,00.

1.1.1.3.1. Gestión Presupuestal

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios incumplió con algunos de los principios presupuestales del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), como son el de anualidad y programación integral así como el artículo 89, relacionado con el régimen de las apropiaciones y reservas que son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal, aunado a la falta de ejecución de reservas presupuestales constituidas en el periodo 2015 para ser ejecutadas en la vigencia 2016, por \$7.497,1 millones, correspondientes al presupuesto de inversión y la superación de los topes establecidos en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995.

1.1.1.3.2. Gestión Contractual

La evaluación de la contratación en la Entidad, se enfocó en la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de las diferentes actividades, verificando si estos se encaminaron a cumplir con el objeto misional de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, y en la revisión de las etapas del proceso contractual así como los estudios previos y actividades de supervisión evaluando las responsabilidades en cada una de estas.

Del análisis de la muestra seleccionada, se evidenciaron debilidades en las actividades de planeación, selección de proveedores, ejecución y supervisión e interventoría, los cuales afectaron que los bienes y servicios se adquirieran en el último bimestre del año, por lo que no fueron recibidos por el INPEC dentro de la vigencia evaluada.

1.1.1.4. Prestación del Bien o Servicio

La calificación de este componente fue de 20,00.

El fortalecimiento para incrementar la capacidad de operación de los establecimientos en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad y efectividad, para la atención de la población privada de la libertad y para el desempeño de las funciones del INPEC, se vio afectada por el incumplimiento de las actividades establecidas tanto en el plan de acción como en la ejecución de los proyectos de inversión en menoscabo de la gestión institucional.

1.1.2. Control de Resultados

La calificación del componente de control de resultados fue de 22,50.

De acuerdo con los hallazgos descritos en el presente informe, la Entidad no cumplió con los planes, programas y proyectos de inversión que se evaluaron en el proceso auditor, establecidos en el periodo 2016, reflejando una gestión ineficaz, ineficiente y antieconómica.

1.1.2.1. Objetivos Misionales

La calificación de este componente fue de 25,00.

El sistema de Control Interno como herramienta institucional, presenta deficiencias por cuanto no cuenta con los mecanismos suficientes, que le permitan medir, evaluar y monitorear la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos, que desarrolla la entidad para el cumplimiento de sus objetivos y metas trazadas; por cuanto la dependencia encargada de medir estos principios para asesorar a la Alta Dirección, con miras a coadyuvar en la toma de decisiones que orientara el accionar administrativo hacia la consecución de sus objetivos, no desarrollo sus funciones en forma eficiente, eficaz ni oportuna.

1.1.2.2. Cumplimiento e Impacto de Planes, Programas y Proyectos

La calificación de este componente fue de 20,00.

1.1.2.2.1. Proyectos de Inversión

Para la vigencia de 2016, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios le fueron asignados inicialmente para el rubro de inversión \$299.500 millones, el cual tuvo un recorte de \$51.453 millones, quedando en \$248.046 millones, recursos que fueron incorporados y distribuidos a través de los (8) proyectos de inversión establecidos para la vigencia 2016, de los cuales se seleccionaron tres, así: *“Construcción y Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional”*; *“Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de la Infraestructura física del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional”*; y *“Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC”* para el análisis, evaluación y seguimiento por \$243.258 millones, que representan el 98% del valor total del universo como se muestra en el acápite correspondiente.

De acuerdo con la muestra evaluada se evidencio que la Entidad no desarrollo en los términos previstos los convenios aludidos.

1.1.2.2.2. Plan de Acción

Los mecanismos utilizados en el proceso de planeación, como fundamento básico para el desarrollo de las actividades, avances de ejecución y resultados de gestión, no garantizaron el cumplimiento de las actividades establecidas en el Plan de Acción Institucional. Es así como de las 5 políticas para las que se establecieron 24 actividades que fueron evaluadas, y analizadas, se concluyó que cumplió el 41%, dejando de desarrollar el 59% de las actividades previstas durante la vigencia evaluada.

1.1.2.2.3 Gestión Talento Humano

Se evaluó lo establecido en el Decreto 0242 de 2012 relacionado con la planta de personal estableciéndose que esta consagra 508 cargos, de los cuales durante 2016 se mantuvieron 133 vacantes y en su lugar se celebraron 262 contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, con 132 contratistas, algunos de éstos fueron con técnicos.

De otro lado, de la evaluación de este macroproceso se detectaron debilidades en la provisión de cargos directivos, análisis de antecedentes, cumplimiento de requisitos, otorgamiento de licencias, soportes hojas de vida y reconocimiento de primas de coordinación, entre otros.

1.1.3. Control de Legalidad

La calificación de este componente fue de 40,00.

Se presentaron debilidades en la aplicación de las normas que regulan las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole, falta aplicación de la normatividad que regula las actividades presupuestal y contractual como es el caso del Decreto 111 de 1996, la Ley 80 de 1993, Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1082 del 2015; así como la normatividad concerniente al cumplimiento de requisitos para el nombramiento de personal en provisionalidad.

1.1.4. Control Financiero

El valor del Activo en los Estados Contables de la USPEC con corte a 31 de diciembre de 2016 ascendió a \$576.872.6 millones, Pasivos por \$199.251.2 millones y Patrimonio por \$377.621.3 millones. Como resultado de la evaluación a los Estados Contables, se evidenció:

Incertidumbre contable por \$22.914,4 millones, de la cuenta Recursos Entregados en Administración, correspondiente al Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos No. 274 del 09/10/14, celebrado con el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca – FONDECUN, por cuanto la Entidad no ha realizado la correspondiente depuración de este rubro, desconociendo el impacto contable, en otros rubros del balance general.

Una sobrestimación por \$4.232.1 millones en la cuenta Avances y Anticipos Entregados, debido al no registro contable de la legalización de anticipos correspondientes a los contratos de obra No. 217, 218 y 219 de 2013 y 403 de 2014 y simultáneamente subestima en el mismo valor la cuenta Construcciones en Curso.

Control interno contable Ineficiente con una calificación de 2,90, debido a la inexistencia de controles y procedimientos, que permitan la obtención de información oportuna y confiable.

1.1.4.1. Opinión de los Estados Financieros

Opinión con Salvedades

En nuestra opinión, salvo por lo expresado en los hallazgos que conforman el cuerpo del presente informe, teniendo en cuenta el impacto en la depuración de la cuenta de Recursos Entregados en Administración en otros rubros de los estados contables y la ineficiencia del Control interno contable, los estados financieros de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

- USPEC, presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Entidad a 31 de diciembre de 2016 y los resultados

de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia o prescritos por el Contador General.

1.1.5. Evaluación de Control Interno

La evaluación de la calidad y eficiencia del sistema de control interno de la Entidad, determinó que el diseño de los controles es **Inadecuado** y los mismos no son efectivos por cuanto no mitigan los riesgos debido a que se detectaron deficiencias de control relacionados con la oportunidad y legalidad en el proceso presupuestal, consistencia de la información, legalidad oportunidad, efectividad y eficiencia en los procesos formulación y resultado e impacto del macroproceso de gestión misional, eficiencia, eficacia y economía en los procesos de selección de proveedores, ejecución contractual y supervisión e interventoría, entre otros.

La calificación de control interno fue de 2,608, que equivale a **INEFICIENTE**.

1.2. FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República **NO SE FENECE** la cuenta de la Entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2016.

1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron CUARENTA Y NUEVE (49) hallazgos.

Tienen presunto alcance disciplinario NUEVE (9) (H7, H10, H11, H12, H24, H33, H37, H38, H39), UNO (1) con presunto alcance fiscal (H39) y con otras incidencias UNO (01) (H33)

1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente documento, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del presente informe, atendiendo lo señalado por el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes -SIRECI-, conforme a lo establecido en la Resolución No.7350 del 29 de noviembre de 2013, proferida por la Contraloría General de la República; norma que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos,

prórrogas para la rendición de la misma. Sobre dicho Plan, la CGR no emite pronunciamiento; no obstante será objeto de seguimiento en un próximo proceso auditor que adelante el órgano competente.

Bogotá, D. C,



IVONNE DEL PILAR JIMÉNEZ GARCÍA
Contralora Delegada Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Proyectó:
Revisó:
Aprobó:

Equipo Auditor
Nilza E. Bernal Lizcano *NEL*
Luis Francisco Balaguera Baracaldo *LB*

Coordinadora de Gestión
Director de Vigilancia Fiscal

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada a la Unidad de Servicios Penitenciarios y carcelarios – USPEC, conceptúa que la gestión y resultados, es **DESFAVORABLE**, como consecuencia de una calificación de 43,96 resultante de ponderar los aspectos que se relacionan a continuación:

Cuadro No. 1 Calificación de la
Gestión



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

GUÍA DE AUDITORÍA DE LA CGR ACTUALIZADA AL CONTEXTO SICR

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

CD SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD

UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC

ESTADO DE CALIFICACIÓN Y RESULTADOS

COMPONENTE	DESCRIPCión	CALIFICACIÓN DE EVALUACIÓN	Factores Métricos	Factores No Métricos o Cualitativos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Subcomponente / Análisis	Calificación de la Calificación	Ponderación de la Calificación	Ponderación del Componente Calificación
Control de Gestión 30%	Ejecución, Eficacia	Determinar la ejecución y la eficacia de la gestión administrativa, en los aspectos de planeación, organización, dirección, control y evaluación de la gestión, así como la efectividad de la implementación de las actividades.	Procesos Administrativos	Directiva, planeación, organización, control, ejecución, monitoreo y evaluación	15%	70,0	3,00	6,25	20%
			Recursos	Organización, planeación, dirección, control y evaluación	25%	75,0			
			Calidad	Organización, planeación, dirección, control y evaluación	25%	80,0			
			Calidad	Organización, planeación, dirección, control y evaluación	25%	80,0			
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN					100%				4,25
Control de Resultados 30%	Ejecución, Eficacia	Determinar en qué medida se cumplen los objetivos de la gestión administrativa, en los aspectos de planeación, organización, dirección, control y evaluación de la gestión, así como la efectividad de la implementación de las actividades.	Procesos Administrativos	Directiva, planeación, organización, control, ejecución, monitoreo y evaluación	20%	85,0	12,50	3,75	30%
			Recursos	Organización, planeación, dirección, control y evaluación	20%	85,0			
			Calidad	Organización, planeación, dirección, control y evaluación	30%	90,0	16,00	10,00	30%
			Calidad	Organización, planeación, dirección, control y evaluación	30%	90,0			
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS					100%				6,75
Control de Calidad 10%	Ejecución	Determinar la aplicación de la gestión administrativa, en los aspectos de planeación, organización, dirección, control y evaluación de la gestión, así como la efectividad de la implementación de las actividades.	Procesos Administrativos	Directiva, planeación, organización, control, ejecución, monitoreo y evaluación	100%	40,0	40,00	10%	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LOCALIDAD					100%				4,00
Control Financiero 30%	Ejecución, Eficacia	Determinar la ejecución y la eficacia de la gestión administrativa, en los aspectos de planeación, organización, dirección, control y evaluación de la gestión, así como la efectividad de la implementación de las actividades.	Procesos Administrativos	Directiva, planeación, organización, control, ejecución, monitoreo y evaluación	100%	80,0	80,00	24,00	30%
			Recursos	Organización, planeación, dirección, control y evaluación	100%	80,0			
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO					100%				24,00
Evaluación del Control Interno 10%	Ejecución, Eficacia	Determinar la aplicación de la gestión administrativa, en los aspectos de planeación, organización, dirección, control y evaluación de la gestión, así como la efectividad de la implementación de las actividades.	Procesos Administrativos	Directiva, planeación, organización, control, ejecución, monitoreo y evaluación	100%	40,000	40,00	10%	10%
			Recursos	Organización, planeación, dirección, control y evaluación	100%	40,000			
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO					100%				1,00
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA									43,96

Fuente: Guía de Auditoría

2.1.1. CONTROL DE GESTIÓN

La Contraloría General de la República evaluó la consistencia de la información, la eficiencia y la efectividad mediante la evaluación de los procesos administrativos, la gestión presupuestal y contractual y la oportunidad de la prestación de bienes o servicios de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC.

2.1.1.1 Procesos Administrativos

Los Planes Estratégico de Acción e indicativo, como principales instrumentos de planeación y referentes de gestión institucional de la USPEC ajusto sus políticas a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, denominado *"Todos por un Nuevo País" 2014-2018*. No obstante lo anterior, se evidencio:

Hallazgo No. 1. Formulación Planes Estratégico de Acción y Operativo

Se evidencia deficiencias en la articulación, coordinación, evaluación y seguimiento en el levantamiento y elaboración de los planes estratégico, acción e indicativo como referentes institucionales, debido a que no se orientó estratégicamente sus procesos, instrumentos y recursos disponibles, hacia el establecimiento y ejecución de metas y actividades claras, concisas, medibles, verificables y efectivas para que contribuyeran al logro de su misión.

Situación que no permite materializar los compromisos y obligaciones frente a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, Estratégico y puede dificultar que las tareas realizadas no obedezcan a parámetros o directrices únicas y que sean el soporte orientador, no solo para el cumplimiento de sus funciones, sino para el de metas y actividades establecidos, en dicho plan y que sirvan como herramientas de gestión para su evaluación y seguimiento.

Lo anterior denota inaplicación de los mecanismos de control que no permitieron tomar las acciones correctivas para su replanteamiento, lo que genero el incumplimiento de lo programado en detrimento de su misión y políticas establecidas, conforme lo establece el artículo 26 de la ley 152 de 1994 y Decreto 2482 de 2012 y genera dificultad para evaluar la eficiencia, eficacia y efectividad operativa en el proceso de gestión.

Resumen respuesta de la Entidad

La entidad responde que La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, en cumplimiento de normatividad establecida para el ejercicio de la

planeación, realizó en primera instancia una formulación de su plataforma estratégica en la vigencia 2013. Posteriormente teniendo en cuenta la dinámica misma de la Entidad y las experiencias vividas, para la vigencia 2016 realizó una reformulación de su plataforma estratégica, lo que conllevó a evaluar cada uno de sus componentes (misión, visión, principios, valores, diagnóstico institucional, etc.), lo que también contempló sus planes institucionales (Estratégico, Indicativo y de Acción).

Análisis de la respuesta

Porque si bien es cierto, la entidad cuenta con una plataforma estratégica esta fue reformulada mediante documentos y plasmó actividades en los planes de acción como lo indica no se observó acciones de articulación con las distintas dependencias para su evaluación y seguimiento lo que ocasionó que las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo correspondientes a la Entidad no se cumplieran.

2.1.1.2. Gestión Presupuestal

El presupuesto asignado a la USPEC por la vigencia de 2016 fue de \$766.841,3 millones, discriminados para Gastos de Funcionamiento por \$518.795,1 millones, con una participación del 67.7% y para Gastos de Inversión por \$248.046,2 millones, con el 32.3%.

Se comprometieron recursos por \$742.869,6 millones, correspondientes al 96,87%, se constituyeron obligaciones por \$406.801,6 millones, con un 53.05% y se realizaron pagos por \$405.819,6 millones.

Durante el periodo fiscal de 2016, se constituyó un rezago presupuestal por \$337.050 millones, de los cuales el 99,7% (\$336.068,0 millones) corresponde a Reservas Presupuestales y el 0,3% (\$982,0 millones) a Cuentas por Pagar.

El enfoque que se dio a este proceso de Ejecución y Cierre del Presupuesto se basa en el cumplimiento del Estatuto Orgánico del Presupuesto, (Decreto 111 de 1996) y las disposiciones generales, consagradas en el decreto No. 2550 del 30/12/15, mediante el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2016.

Hallazgo No.2. Ejecución Presupuestal

Cuadro No. 2
EJECUCIÓN RESERVAS PRESUPUESTALES 2015
Millones \$

CONCEPTO	CONSTITUCIÓN RESERVA 2015	AJUSTES	PAGOS	SALDO POR EJECUTAR
Funcionamiento	4.929,6	1.485,0	3.444,7	0
Gastos de Personal	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos Generales	3.168,1	255,7	2.912,5	0
Transferencias Corrientes	1.761,5	1.229,3	532,2	0,0
Inversión	109.781,8	2.391,2	99.893,5	7.497,1
TOTAL	114.711,4	3.876,2	103.338,2	7.497,1

Fuente: Oficina de Planeación

Al cierre de la vigencia 2016, no se ejecutaron reservas presupuestales constituidas en el periodo 2015 por \$7.497,1 millones, correspondientes al presupuesto de inversión, lo que podría originar un recorte presupuestal para las vigencias siguientes, debido a la falta de control en los procesos administrativos y de supervisión de la entidad, además denota una deficiente gestión en el manejo de los recursos.

En el caso de requerirse los recursos dejados de ejecutar por reservas, se deberá tramitar ante el DNP, el Consejo Directivo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la aprobación de Pasivos Exigibles y/o Vigencias Expiradas, trámite que acarreará la apertura de los procesos disciplinarios que diere lugar; lo anterior según lo normado en la Ley 1769 de 2015, que en el artículo 62 dispone: "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 crear el rubro "Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas" y con cargo a este, ordenar el pago. (...) En todo caso, el jefe del órgano respectivo certificará previamente el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo".

Hallazgo No.3 Porcentaje de Reservas Presupuestales

Cuadro No. 3
Porcentaje de reservas presupuestales constituidas a 31/12/16

Millones \$					
CONCEPTO	APROPIACIÓN DEFINITIVA	VALOR MÁXIMO A CONSTITUIR	%	VALOR CONSTITUIDO	%
Funcionamiento	470.184,2	9.403,7	2	127.815,9	27,18
Gastos de Personal	20.656,8			40,6	0,20
Gastos Generales	35.340,4			22.525,5	63,74
Transferencias Corrientes	414.187,0			105.249,8	25,41
Inversión	205.519,3	30.827,9	15	208.252,1	101,33
Total Reservas	675.703,5			336.068,0	

Fuente: Oficina de Planeación

La apropiación final en la vigencia de 2016, para Gastos de Funcionamiento y Gastos de Inversión, fue de \$470.184.2 millones y \$205.519,3 millones, respectivamente, las reservas constituidas correspondientes a la vigencia 2016 por \$336.068.0 millones, superan los topes establecidos en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995, ("En cada vigencia, el gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15 % del presupuesto de inversión del año anterior."), por cuanto la reserva para Gastos de Funcionamiento para el año 2016 fue de \$127.815.9 millones, cifra que superó el 2% del valor de gastos de funcionamiento del año 2015.

Igualmente, el valor de la reserva para Gastos de Inversión por el año 2016 fue de \$208.252.1 millones, cifra que también superó el 15% del valor del presupuesto de inversión del año 2015.

Hallazgo No. 4. VIGENCIAS FUTURAS

La Dirección General de Presupuesto Público Nacional, autorizó vigencias futuras ordinarias por \$514.553.2 millones de conformidad con lo establecido en el Decreto 111 de 1996, la Ley 819 de 2003 y la Resolución N° 11 de 1997 del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS, discriminados de la siguiente manera:

Cuadro No. 4
VIGENCIAS FUTURAS TRAMITADAS EN EL 2016
Millones \$

No. Oficio Aprobación Minhacienda	Fecha de Aprobación	Año Futuro	Rubro	Nombre Rubro	Valor Autorizado	Valor Comprometido
2-2016-009856	17-mar-16	2017	A-2-0-4	BIENES Y SERVICIOS - INTERNET USPEC	84,6	20,3
2-2016-029242	12-ago-16	2017	A-2-0-4	BIENES Y SERVICIOS - CONECTIVIDAD INPEC	9.306,8	4.722,7
2-2016-029242	12-ago-16	2017	A-2-0-4	BIENES Y SERVICIOS - BACKUP USPEC	168,4	0,0
2-2016-034424	16-sep-16	2017	A-2-0-4	BIENES Y SERVICIOS - SVE	49.000,0	0,0
		2018			28.460,0	0,0
2-2016-041037	01-nov-16	2017	C-1206-0800-0005	PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA DE LOS ERON	88.135,4	88.135,4
2-2016-041034	01-nov-16	2017	C-1206-0800-0001	PROYECTO CONSTRUCCION Y AMPLIACION DE INFRAESTRUCTURA PARA LA GENERACION DE CUPOS	44.178,7	16.335,7
		2018			6.000,0	6.000,0
2-2016-042054	09-nov-16	2017	C-1206-0800-0001	PROYECTO CONSTRUCCION Y AMPLIACION DE INFRAESTRUCTURA PARA LA GENERACION DE CUPOS	22.705,4	22.705,4
		2018			52.317,6	52.317,6
		2019			76.265,8	76.265,8
2-2016-044387	23-nov-16	2017	A-3-5-3-24	IMPLEMENTACION DEL SISTEMA INTEGRAL DE SALUD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO	7.500,0	7.500,0
		2018			4.375,0	4.375,0
2-2016-046603	06-dic-16	2017	A-3-1-1-12	ALIMENTACION PARA INTERNOS	125.955,9	113.001,3
		2017	A-2-0-4	BIENES Y SERVICIOS - RUTAS	99,7	99,7
				TOTAL	514.553,2	391.478,8

Fuente: Oficina de Planeación

Del cuadro anterior se observa que de estas vigencias futuras ordinarias autorizadas, no se comprometieron \$77.628.4 millones, correspondientes a Adquisición de Bienes y Servicios – compra de equipo, lo que conllevó a la pérdida de validez, debido a deficiencias en la planeación de las unidades ejecutoras y ausencia de mecanismos de control en la ejecución de los recursos.

2.1.1.3. Gestión Contractual

La contratación celebrada en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC para la vigencia 2016, fue de 337 contratos por valor de \$475.603,7 millones, de éstos, el 87% corresponde al contrato suscrito con FONADE para desarrollar los proyectos de inversión "Fortalecimiento de

infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC y Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario”, el cual se incluyó en la muestra.

Dentro de la muestra seleccionada se encuentran 53 contratos por valor de \$451.800 millones, que representa el 95% del valor ejecutado a través de contratación en la vigencia evaluada.

Cuadro N° 5
Universo contractual y muestra de Contratos
Vigencia 2016
Cifras en millones\$

TIPO	UNIVERSO CONTRACTUAL			MUESTRA CONTRACTUAL		
	Cantidad	Valor Total	%	Cantidad	Valor	%
Compra venta	16	\$3.668,7	0,7	4	\$1.653,0	0,1
Bolsa Mercantil	2	\$6.155,5	1,2	2	\$6.155,5	1,2
Consultoría	2	\$357,7	0,1	1	\$321,2	0,1
Fiducia	1	\$11.937,5	2,5	0	\$ 0,0	0
Interventoría	2	\$287,6	0,1	0	0	0
Obra	7	\$4.545,7	1	5	\$4.076,5	0,8
Suministro	1	\$1.256,2	0,3	1	\$1.256,2	0,3
Seguros	1	\$229,8	0,1	0	0	0
Servicios Vigilancia Electrónica	1	\$19.458,1	4	1	\$19.458,1	4
Interadministrativo	5	\$414.417,7	87	1	\$411.236,1	87
Prestación de Servicios	270	\$5.491,4	1	34	\$692,0	0,1
Órdenes de compra/bienes	27	\$9.070,8	2	4	\$6.952,0	1,4
TOTAL	337	\$475.603,7	100	53	\$451.800,0	95

Fuente: Información suministrada por la Entidad

En cuanto a la contratación celebrada por la USPEC para la vigencia 2015 de 358 contratos por \$556.918,8 millones, se debe resaltar que quedaron en ejecución para el 2016, 140 contratos por \$417.427,9 millones, es decir el 75% de los recursos contratados en 2015, de los cuales se seleccionaron 21 contratos por \$90.481,4 millones.

Hallazgo No. 5. Planeación actividad contractual

La contratación celebrada en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC para la vigencia 2016, fue de 337 contratos por valor de \$476.916,9 millones, de los cuales \$203.031,1 millones son de la vigencia 2016 y \$273.885,7 corresponde a vigencias futuras aprobadas.

Llama la atención que de los 337 contratos celebrados en 2016, 109 contratos por \$458.608 millones se celebraron en el último bimestre del año, es decir el 93% del valor de la contratación; si hacemos el cálculo sobre los recursos de la vigencia 2016, sin incluir vigencias futuras, tenemos que los 109 contratos celebrados en el último bimestre ascienden a \$196.848,2 millones que es el 97% de los recursos de la vigencia utilizados en estos contratos por \$203.031,1 millones.

Esta situación permite concluir que se incumplió el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, en el sentido de buscar el cumplimiento de los fines del estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y el artículo 4 del Decreto 4150 de 2011, en cuanto al objeto de la USPEC, el cual es *“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 –INPEC”*, afectando la entrega de los bienes y servicios dentro de la vigencia evaluada, por ende las funciones de la USPEC al ser el organismo encargado de las funciones administrativas y de ejecución de actividades de soporte para el INPEC en desarrollo del Decreto 204 de 2016.

Esta situación se da por deficiencias de planeación, de coordinación interinstitucional y de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las metas propuestas en los planes de acción y estratégico institucional.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

Luego de analizar la respuesta dada por la Entidad, se enfatiza el incumplimiento del objeto de la USPEC, como la misma Entidad lo indica ya que con los recursos asignados en la vigencia 2016 no se gestionó ni operó el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura, ni se brindó 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. En cuanto a la Ejecución presupuestal, no es cierto lo que indica la USPEC en cuanto a “es de aclarar que su ejecución con el correspondiente recibo a satisfacción de Bienes Servicios e infraestructura con cargo al presupuesto asignado para esta vigencia podría haberse visto en riesgo, de no haberse suscrito el convenio con FONADE debido a que el trámite de vigencias futuras fue aprobado por el DNP y MHCP en el mes de noviembre”, por cuanto la CGR está glosando es la ejecución de los recursos de la vigencia y la demora en la iniciación de los procesos contractuales.

Hallazgo No.6. Publicación ejecución contractual

El Artículo 8 del Decreto 103 de 2015, establece la obligación de publicar en el SECOP *"Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o interventor, que prueben la ejecución del contrato"*; sin embargo, no al revisar el SECOP no se encuentran publicados los informes de interventoría o supervisión, incumpliendo esta obligación, afectando el principio de transparencia de la administración pública y la labor de revisión del Órgano de Control. Esta situación se presenta por deficiencias de control y monitoreo al cumplimiento de la normatividad vigente.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

La Entidad en su respuesta indica *"...en la actualidad se encuentra desarrollando una estrategia para lograr publicar en el SECOP los informes y otros soportes de ejecución de los contratos"*, confirmando lo glosado por este Órgano de Control.

Hallazgo No.7. Supervisión contratos PTAR y PTAP (D)

En la revisión de los contratos de mantenimiento y mejoramiento de PTAR Y PTAP, se evidencia incumplimiento del art 83 de la Ley 1474 de 2011, en el sentido de *"vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado"*, toda vez que los contratos 317, 318, 319, 320, 321, 322, 324 y 331 de 2015 por \$4.766,8 millones, no contaron con interventoría y ni el supervisor ni los supervisores de apoyo designados para realizar dicha vigilancia estuvieron permanentemente vigilando la obra, por cuanto las obras se realizaron fuera de la ciudad de Bogotá y los desplazamientos por parte de los supervisores hasta el sitio de la misma, como se puede evidenciar con la revisión de los viáticos autorizados y los pasajes aéreos utilizados fueron de 1 día, o máximo 3 días, tiempo insuficiente para realizar el desplazamiento y la revisión de las obras que se estaban ejecutando, situación que afectó la calidad en la ejecución de las mismas.

Esta situación genera una observación con presunto alcance disciplinario, por el incumplimiento de funciones en cabeza del Subdirector de Seguimiento a la Infraestructura, consagradas en el numeral 1.7 de la Resolución No. 0195 de 2015, Manual de Funciones de la USPEC, que indica *"4. Hacer seguimiento a la ejecución de las obras de construcción, equipamiento y mantenimiento y 5. Realizar la supervisión y emitir conceptos técnicos en relación con la ejecución de los contratos y convenios de"*

OK

infraestructura penitenciaria y carcelaria"; así como incumplimiento de las funciones de supervisión por parte del Subdirector de Construcción, consagradas en el Manual de Supervisión de la USPEC, en la cláusula vigésima quinta de los contratos de obra mencionados y en el art 83 de la Ley 1474 de 2011.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

Según la respuesta dada por la Entidad, estos contratos sí contaron con supervisión e indica algunos productos que deberían ser entregados por quien desempeñó estas funciones, tales como *"Caracterizaciones, Verificación y puesta en conocimiento del supervisor del contrato del personal requerido en obra, verificación de calidad de materiales y elementos de la obra, Informes de manejo ambiental, Revisiones a los pagos que realiza el contratista de obra de aportes parafiscales relativos al 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"*; documentos que no se encontraron en las carpetas de los contratos glosados.

Hallazgo No. 8 Coordinación USPEC-INPEC contratación PTAR y PTAP

En la LP 025-2015 y en la Selección Abreviada 045-2015, se incluyeron Establecimientos Carcelarios que han contado con contratos de Suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y operación de PTAP y PTAR en 2013 y 2014, evidenciando deficiencias en los estudios de priorización de necesidades al momento de sacar los requerimientos y falta de coordinación entre el INPEC y la USPEC, lo que genera que se continúen invirtiendo recursos en los mismos sitios, sin que se logren los resultados esperados y no se amplíe la cobertura a todas las necesidades del sector. Este hecho se evidenció en los EPMSC de Vélez, EPMSC Florencia - Cunday, y EP Florencia Las Heliconias, EP Puerto Triunfo y EPMSC Chiquinquirá.

Esta situación evidencia deficiencias de coordinación entre la USPEC y el INPEC en la priorización de necesidades para la contratación de obras de infraestructura para la población privada de la libertad, e incumplimiento por parte de la USPEC del numeral 3 del artículo 5 del Decreto 4150 de 2011, en el sentido de *"3. Definir, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, los lineamientos que en materia de infraestructura se requieran para la gestión penitenciaria y carcelaria"*.

La Entidad dentro de su respuesta cita el Decreto 204 de 2016, el cual no estaba vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos y no puede tenerse en cuenta al analizar esta observación. En cumplimiento del Decreto 4150 de 2011, se debía coordinar entre los dos Entes la priorización de necesidades.

Hallazgo No.9. Plazos para Ejecución contratos PTAR y PTAP

Se evidenciaron deficiencias de planeación al adelantar procesos contractuales para realizar obras de Suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y operación de PTAR y PTAP, como los adjudicados mediante Resolución No. 1071 de 26 de noviembre de 2015, cuyos contratos firmados el 07 de diciembre de 2015 establecieron un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2015, es decir 23 días calendario, que terminaron convirtiéndose en 263 días con prórrogas desde su inicio.

Los plazos establecidos en dichos contratos no se compadecen con las actividades a realizar por el contratista, ni con el valor de los mismos, por lo que debieron celebrarse varios otrosí, para ampliar los plazos ajustándolos a las actividades a realizar, las cuales eran conocidas desde el momento en que se adelantó el proceso contractual.

Esta situación evidencia deficiencias de planeación al momento de adelantar el proceso y falta de revisión de las cláusulas contractuales al momento de elaborar y firmar los contratos por las partes, lo cual afectó la ejecución presupuestal de los recursos, el recibo y uso de los bienes contratados y generó desgaste administrativo al estar celebrando otrosí consecutivos.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

A pesar de la respuesta de la Entidad, en la que afirma *"Si bien el contratista previo a la suscripción del acta de inicio solicitó la prórroga del contrato, dicha solicitud fue presentada por el mismo teniendo en cuenta que con ocasión a la evaluación y planeación de las actividades previstas para la ejecución del contrato que le fuera adjudicado, el mismo observó una serie de situaciones que no pudieron ser previstas al momento de su participación en el proceso de selección ni de la suscripción del contrato, y que guardaban relación con los sistemas de bombeo y las líneas de impulsión que se encontraban por fuera de servicio debido a problemas eléctricos de los equipos..."*, la observación se mantiene por cuanto el hecho de no haber verificado estos aspectos por parte del proponente-contratista evidencia deficiencias de planeación en el proceso de selección del contratista.

Hallazgo No. 10. Procedimiento de Selección del Contratista (D)



Se evidenció que la obra objeto del contrato No. 331-2015 por \$336,9 millones, a pesar que corresponde a la misma necesidad, y que los estudios y documentos previos fueron enviados el 07 de julio de 2015 a la oficina de contratación, no quedó incluida en la LP 025-2015, y su contratación se realizó a través de proceso de Selección Abreviada de Menor cuantía, eludiendo así el procedimiento de selección del contratista de licitación pública para este contrato, contemplado en el numeral 9 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, situación que afecta los principios de transparencia y selección objetiva contemplados en el Estatuto contractual.

En la justificación de la modalidad de selección del contratista, se indica que se escoge la Selección Abreviada de Menor Cuantía, por cuanto en la licitación pública No. 025-2015, se declararon desiertos algunos grupos para contratar, situación que es contraria a la verdad, ya que este establecimiento no se incluyó en ninguno de los grupos de la LP-025-2015, como se aprecia en el documento ESTUDIOS PREVIOS, publicado el 01 de julio de 2015 en la página del SECOP. La presente observación tiene presunto alcance disciplinario.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

La USPEC en su respuesta indica "el proceso de selección abreviada de Menor Cuantía No 038 de 2015, no fue realizado como consecuencia de la declaratoria de desierto de algún grupo del proceso LP025-2015, pese a que si bien así lo establece el estudio previo ajustado publicado en SECOP, dicha situación fue corregida en los Pliegos de Condiciones definitivos del proceso como se puede constatar a folio 10 del Pliego de Condiciones definitivo", indicando que a pesar de tener un objeto similar no fue incluido en la LP-025-2015, desconociendo lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

Hallazgo No.11. Supervisión USPEC contrato SVE (D)

Al revisar los soportes de la ejecución del contrato No. 012 de 2016 se encuentran reportes de novedades por parte del contratista; sin embargo, se evidencian deficiencias en la supervisión ejercida por el director de Logística de la USPEC, según lo establecido en la cláusula vigésima cuarta del contrato, en el sentido de *"ejercer de manera eficaz el seguimiento sobre las labores realizadas por el interventor, inherentes al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato en lo que hace referencia a las especificaciones técnicas, las actividades administrativas y la sujeción al Presupuesto asignado al mismo, a efectos de colaborar con el contratista en el mejor desarrollo de las actividades"*

contratadas"; generando incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Circular N° 0006 del 10 de Marzo de 2014 de la USPEC y de los deberes,

obligaciones y responsabilidades asignadas por la Ley 80 de 1993, el Decreto 734 de 2002 y el Decreto 1474 de 2011 en cuanto a la supervisión.

Además, tampoco se evidencian documentos que den cuenta de apertura de procesos en contra del contratista, en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2016 y de la cláusula vigésima segunda del contrato 012 de 2016, desconociendo el numeral 1) del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, en el sentido de exigir "... al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante".

Se incluyó dentro del clausulado del contrato *"Los pagos se realizarán por mensualidades vencidas, conforme al servicio de vigilancia electrónica prestado por el contratista y aprobado por el supervisor del contrato. La aprobación que expida el supervisor se realizará teniendo en cuenta la certificación que expida el Director del Centro de Reclusión Virtual – CERVI INPEC, donde se confirme el servicio efectivamente prestado durante el mes facturado... PARAGRAFO PRIMERO. Los equipos apagados no podrán ser descontados de la facturación a menos que se efectúe la visita y se corrobore con el aval del INPEC que el daño es imputable a un problema de funcionamiento del equipo y no a un mal uso del equipo por parte del beneficiario"*, trasladando al INPEC-CERVI la obligación de realizar visitas para corroborar las causas del no funcionamiento de los equipos, por lo que debe contar con el personal técnico para verificar in situ que dicho aspecto se debe a culpa del contratista y no a manipulación del beneficiario. Para determinar posibles incumplimientos y no realizar el pago.

Esta situación genera demora en los procedimientos de atención y la disminución de la efectividad del sistema de monitoreo adquirido. Lo que evidencia disminución en la eficiencia, eficacia y economía de la gestión del INPEC- CERVI, en este caso la USPEC en su calidad de contratante, hasta el momento no exhibe acciones que permitan corregir la situación presentada.

Esta observación tiene presunta connotación disciplinaria, por el riesgo de los recursos públicos aquí involucrados debido a las deficiencias de seguimiento y control a la ejecución de las obligaciones contractuales.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

La entidad en su respuesta indica *"obra en el expedientes a folios 383 al 426, y en el expediente memorando 160-2-SUBBIE-738 del 31 de enero de 2017, mediante el cual la Dirección Logística de la USPEC remite copia de las mesas de trabajo realizadas por la Dirección Logística de la USPEC junto al INPEC y al Contratista, dentro de las labores de seguimiento y supervisión al*

contrato”, documentos que corresponden al papel de intermediario entre el contratista y el INPEC y no a labores de supervisión.

Como parte de la respuesta la USPEC afirma “Con el ánimo de verificar las novedades informadas por el CERVI, la USPEC como supervisor del contrato revisó los casos y encontró inconsistencias en los soportes presentados y programó mesas de trabajo para analizar las novedades encontrando que NO todas las fallas reportadas por la plataforma de monitoreo eran atribuibles al proveedor por cuanto el CERVI por falta de funcionarios (según lo manifestado), no había realizado las visitas técnicas a cada uno de los internos beneficiarios, desatendiendo en tiempo real las alarmas generadas en el Centro de Monitoreo. Como soporte se anexan en el CD los oficios con los cuales el contratista presenta reclamación de los dispositivos no certificados por el CERVI”, reafirmando lo glosado por este Ente de Control.

Hallazgo No. 12. Anexo Técnico contrato 012 de 2016 (D)

En el numeral 45 de la cláusula Segunda del contrato 012 de 2016, se estipuló “En un plazo no mayor a diez (10) días contados a partir de la fecha de firma del acta de inicio, el contratista deberá reunirse con la USPEC y el CERVI-INPEC para efectuar un documento técnico anexo y parte integrante de este contrato con el fin de precisar el alcance en el cumplimiento de las obligaciones asumidas entre el contratista y el CERVI-INPEC.”; esta cláusula evidencia que para este contrato no se contaba con anexo técnico que sirviera de base para la ejecución del contrato, desconociendo el numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos del Decreto 1082 de 2015, en el sentido de no contar con las especificaciones técnicas previas a la celebración del contrato.

Además, el hecho de incluir dentro del contrato a cargo del contratista la capacidad de determinar la precisión del alcance en el cumplimiento de las obligaciones, conlleva que la USPEC y el INPEC estén cediendo en el contratista la dirección de la ejecución contractual y dificultan adelantar las *“...revisiones periódicas de... servicios prestados... 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”*, en virtud del numeral 4o del artículo 4o de la Ley 80 de 1993, por lo que se determina una presunta incidencia disciplinaria.

Esta situación se presenta por deficiencias en la estructuración de los estudios y documentos previos durante la etapa precontractual y falta de comunicación entre la USPEC y el INPEC, lo que afecta el seguimiento a la ejecución contractual.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

La Entidad en su respuesta manifiesta: *"...finalmente no se produjo un documento que definiera puntualmente los niveles de servicio que serían de obligatorio cumplimiento durante la ejecución del contrato, si se realizaron mesas de trabajo con la misma intención"*, reafirmando lo glosado por este Órgano de Control.

Hallazgo No. 13. Gestión contractual para SVE

Mediante Resolución No. 048 del 28-01-2016 se declaró la urgencia manifiesta, y al amparo de esta urgencia manifiesta se celebra el contrato No. 012-2016 el 28 de enero de 2016, mediante contratación directa con el mismo proveedor que venía prestando el servicio; sin embargo, a pesar que la CGR mediante Resolución No. 043 de 2016 indicara que no se reunían los requisitos para la declaratoria de urgencia manifiesta y enviara el expediente a la PGN para su revisión, y que desde el 13-05-2016 (documento a folio 235 de la carpeta del contrato 012-2016) el director del INPEC remitiera a la USPEC las especificaciones técnicas que permitían estructurar el proceso para contratar el nuevo servicio de vigilancia electrónica para internos, SVE, ficha técnica, protocolo de prueba técnica, donde indica que se deben adquirir 6000 dispositivos GPS instalados y funcionando y gradualmente aumentar de acuerdo a la necesidad del INPEC, solamente hasta el 19 de diciembre de 2016 (7 meses después) se celebra el contrato No. 326 de 2016 con la Bolsa Mercantil para adelantar el proceso de selección del contratista que prestará el servicio, desconociendo las funciones del director de la USPEC, en especial la consagrada en el numeral 4, del artículo Primero, numeral 1.1., del Manual de Funciones aprobado mediante Resolución No. 195 de 17-03-2015, en el sentido de *"Dirigir la ejecución de proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos, e infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria"*, evidenciando deficiencias de gestión y de planeación consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Esta observación evidencia incumplimiento de las funciones del director de la USPEC y de lo consagrado en el artículo 4 del Decreto 4150 de 2011, en el sentido de *"... 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 –INPEC"*, permitiendo que se mantuviera en ejecución, mediante adiciones presupuestales, el contrato No. 012 de 2016.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

Si bien es cierto, la Entidad argumenta que la aprobación de vigencias futuras se dio hasta el 16 de septiembre de 2016, se debe también analizar la gestión realizada para la consecución de estos recursos, la cual se hizo de manera tardía como lo indican los informes de la Oficina de Planeación, por lo tanto la observación se mantiene.

Igual situación se evidenció con la adquisición de los bienes y servicios incluidos en el contrato No. 327 de 2016, los cuales habían sido solicitados desde el 01 de marzo de 2016 (folio 117 del expediente contractual) y el contrato se celebró el 22 de diciembre de 2016 con la Bolsa Mercantil de Colombia, situación que afectó la operación del INPEC y el recibo de los bienes y servicios requeridos por el INPEC dentro de la vigencia evaluada.

Hallazgo No.14. Contratación con Bolsa Mercantil

Dentro de la revisión del contrato No. 326-2016 se evidenció que la Bolsa Mercantil de Colombia seleccionó el 6 de diciembre de 2016 a la firma CORREAGRO S.A. como comisionista, con una comisión antes de IVA de 0.24500% para que realizara la selección del proveedor del sistema de Vigilancia Electrónica para las personas con prisión domiciliaria. Sin embargo, se encontró el oficio CCBBG-16-0536 de 9 de diciembre de 2016 (a folio 285 de la carpeta), mediante el cual Correagro remite a la USPEC las observaciones allegadas por las firmas comisionistas dentro del proceso, para que sea la USPEC la que las revise y proyecte la respuesta, dando a entender que el papel de CORREAGRO S.A. es de mera intermediación y termina la USPEC realizando la selección del proveedor, generando desgaste administrativo a cargo de la USPEC al tener que realizar tareas que mediante el contrato le trasladó al comisionista.

Igual situación se presentó con la contratación de 1. Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de una (MCU Unidad de control multipunto) para la sede central del INPEC que permita integrar el sistema de videoconferencia del INPEC con el sistema de videoconferencia del Consejo Superior de la Judicatura. 2. Adquisición de radios de comunicación de 2 vías para el INPEC. 3. Adquisición de equipos de cómputo de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) a cargo del INPEC. 4. Dotación de intendencia para el alojamiento del personal de la guardia en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) a cargo del INPEC., objeto del contrato 327-2016 con la Bolsa Mercantil de Colombia a través del comisionista COMFINAGRO S.A.

Por lo anterior, se evidencia un desgaste administrativo por parte de la USPEC al celebrar contrato para que le realicen la selección del proveedor, y al mismo tiempo tener que asumir funciones de revisión de documentos; además, la celebración de este contrato desconoce los motivos para los cuales fue creada la USPEC, y el objeto de la misma, consagrado en el artículo 4 del Decreto 4150 de 2011, en el cual se especifica que es la USPEC la que debe *“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 –INPEC”*.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

La Entidad en su respuesta indica “...es importante resaltar que el deber de la Bolsa radica exclusivamente en regular el contenido mínimo de la ficha técnica de negociación, más no los requisitos y demás elementos que son incluidos en ésta por parte de la entidad estatal y la sociedad comisionista compradora, razón por la cual a las mismas les corresponde responder las inquietudes o dudas que surgen respecto del contenido de la referida Ficha”, indicando que la USPEC debería ponerse de acuerdo con el comisionista para realizar esta tarea, situación que no se coordinó, por lo que la USPEC terminó asumiendo la labor de revisión de documentos.

Hallazgo No. 15. Definición Objeto Contractual

En la revisión de la ejecución de las actividades del contrato No. **087-2016, del 16/02/2016, para** *“Prestar los servicios profesionales para apoyar a la USPEC en el desarrollo de los diseños, métodos, técnicas de monitoreo, recopilación y análisis de datos, gestión con los entes de regulación territorial en temas ambientales, definición de puntos de muestreo, ...de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Orden Nacional”*, se evidenció que dentro del mismo se incluyeron algunas que no se cumplieron en la ejecución contractual, como la relacionada con la gestión ante los entes territoriales.

Esta situación evidencia deficiencias en la definición y el alcance de los objetos contractuales al momento de la celebración del contrato, lo que afecta la labor de supervisión en cumplimiento del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, y el logro de los objetivos planteados por la Entidad, al no cubrir la totalidad de las necesidades que se requieren suplir para la vigencia.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

De acuerdo a la respuesta dada por la Entidad, se modificó la redacción del hallazgo, por cuanto con la misma, en la que indica "el objeto se entendió agotado y cumplido en su integridad cuando la contratista en desarrollo de sus obligaciones contractuales identificó y recopiló la información necesaria para generar el insumo técnico con el cual se elaboró el documento soporte para llevar a cabo los procesos de selección para contratar estas consultorías, a través de FONADE", se concluye que hubo deficiencias en la definición y el alcance del objeto y no incumplimiento contractual.

Hallazgo No. 16. Supervisión contrato 222 de 2016

Se evidencia incumplimiento de las obligaciones consagradas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 por parte del supervisor del contrato 222-2016, toda vez que los informes que reposan en la carpeta y que sirvieron de soporte para los pagos, avalados por la supervisión no dan cuenta de la prestación de los servicios contratados. A pesar de haber sido requeridos soportes de cumplimiento del contrato por parte de la Auditoría durante el ejercicio auditor no fue posible acceder a ellos, hasta el mes de mayo de 2017 en que fueron solicitados por la USPEC al contratista, quien los envió con fecha mayo de 2017, evidenciando que dichos informes no reposaban en la Entidad y aun así se procedió a pagar los servicios prestados.

Esta situación genera incumplimiento del manual de supervisión y de las funciones consagradas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 a los supervisores de estos contratos. Y evidencia deficiencias de seguimiento y control a los pagos efectuados a los contratistas de prestación de servicios.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

Una vez analizada la respuesta de la Entidad se puede concluir que el profesional sí prestó los servicios dentro del periodo para el cual fue contratado, por lo tanto se desvirtúa el presunto daño al patrimonio público. Sin embargo, la observación se mantendrá por cuanto los informes de cumplimiento no reposaba en las instalaciones de la USPEC, sino que a raíz de la observación de la CGR le solicitaron al contratista quien es el que proporciona los soportes, evidenciando incumplimiento de las funciones de supervisión ya que se avalaron pagos sin que estuvieran todos los soportes para los mismos y durante la auditoría se solicitaron los informes del contratista y no fueron enviados, ni reposaban en la carpeta del contrato 222-2016.

Hallazgo No. 17. Contratos de apoyo a la Gestión

De la revisión de la ejecución de los contratos No. 058-2016, No. 132-2016 y No. 288-2016 y demás de prestación de servicios de la vigencia 2016, se evidenció que se asignaron actividades secretariales y de apoyo a la supervisión de contratos de obra de PTAR y PTAP a diferentes profesionales y técnicos, sin que se encuentre planeación en la asignación de las obras a supervisar.

Los informes de ejecución de los diferentes contratistas dan cuenta de visitas realizadas a los mismos Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios donde se ejecutan contratos de obra de PTAP y PTAR, por distintos contratistas en diferentes épocas sin que haya continuidad en la supervisión de los frentes de obra, afectando el seguimiento a la ejecución de los contratos

El contratista de los contratos No. 058-2016, No. 132-2016 y No. 288-2016 realizó seguimiento a las obras del contrato de obra No. 320-2015, y a este mismo contrato le apoyaron la supervisión dos ingenieros ambientales durante periodos de tiempo diferente dentro de la misma vigencia. Igual situación se presentó con el contrato de obra No. 319-2015 para el cual el apoyo a la supervisión fue contratado con un ingeniero ambiental.

Esta situación evidencia desconocimiento de lo consagrado en el artículo 17 de la Ley 489 de 1998, para “... optimizar el uso de recursos, con el propósito de contar con organizaciones modernas, innovadoras, flexibles y abiertas al entorno, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado”; en el sentido de contratar personal no profesional para realizar actividades profesionales y asignar a diferentes contratistas las mismas obras para revisión, seguimiento y supervisión.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

Ahora bien, la Entidad respondió *“Frente a la circunstancia de que se designen varios profesionales como apoyo a la supervisión en un mismo contrato, no siendo este un buen ejercicio de optimización en el uso de los recursos, es necesario aclarar que los proyectos que se desarrollan desde la Dirección de Infraestructura, necesitan de muchos perfiles profesionales para que su seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico, se haga en el marco regulatorio de la ley 1474 de 2011. De esta forma, al contrato de obra No. 320 de 2015; se le asignaron dos profesionales para apoyar en su supervisión para llevar a cabo el control en la ejecución del mismo en los cuatro establecimientos que formaban parte del grupo objeto del Contrato. No obstante lo anterior, estos profesionales desarrollaban otras*

actividades en la Dirección de Infraestructura". Situación que no es de recibo para el equipo auditor por cuanto se diluye la responsabilidad y no se optimizan los recursos.

2.1.1.4. Prestación del bien servicio

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC debe contribuir al mejoramiento del Sistema Penitenciario y Carcelario a través de una eficiente 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. Brindar el apoyo administrativo y ejecución de actividades que soporten al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para el cumplimiento de sus objetivos del modo más eficiente.

2.1.1.5. Gestión de Tecnología de la Información

Se evaluó este macroproceso, para lo cual se revisaron los contratos No.366-2015, por \$137.8 millones, y No. 385-2014, relacionados con adquisición de software, mesa de ayuda, adquisición de sistemas de vigilancia a los EPC y a los SVE; así como los de prestación de servicios de apoyo a la gestión en el área de TI, los cuales se encuentran incorporados en la muestra del macroproceso de adquisición de bienes y servicios.

El diagnóstico se basó en una prueba de recorrido con la cual se realizó la evaluación del Control Interno enfocado a las Tecnologías de Información y Comunicaciones, mediante pruebas de caja negra y funcional de usuario final se verificó el estado de los contratos arriba mencionados para esto en cada caso se procedió a entrevistar previamente al supervisor del contrato y a efectuar recorrido por los aplicativos y objetos definidos dentro de los contratos. Del análisis a los contratos efectuados para USPEC, no se desprendió objeción, circunstancia o hechos que ameritaran reproche.

Sin embargo en la auditoría se evidenció que se encuentran debilidades en los recursos que son invertidos para tecnologías de información que son adquiridas por USPEC para el INPEC, al no tener en cuenta la implementación de anexos técnicos, adecuada supervisión y de acuerdos de niveles de servicio entre otros., de lo anterior se dejaron hallazgos.

2.1.2. Control de Resultados

2.1.2.1 Objetivos Misionales

Se verificó el proceso que realiza la Entidad, en cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos misionales y su coherencia con planes, programas y proyectos establecidos en términos de cantidad, calidad y

oportunidad, como también los principios de eficiencia, eficacia y efectividad de la Institución.

Es preciso anotar que la Entidad para la vigencia en análisis contó con un presupuesto de inversión de \$248.046.2 millones, de los cuales dejó en reserva \$208.252.1 millones, correspondiente al 83.96% del rubro en mención, los cuales corresponden a la tercerización de su objeto misional, en especial reflejado en los convenios suscritos con FONADE, para los proyectos de construcción, ampliación, fortalecimiento, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura para la generación de cupos en los ERON, con la Bolsa Agropecuaria para el suministro de alimentación, y con la bolsa mercantil para la adquisición de computadores, impactando de manera negativa la función misional que le fue asignada a la USPEC conforme a lo establecido en el artículo 4º del Decreto 4150 de 2011.

Plan Estratégico

Para la evaluación y análisis de este procedimiento se tuvo en cuenta el Planeamiento Estratégico de la entidad 2016-2018, el cual contempla cinco (5) Políticas Estratégicas a saber: 1. Gestión Misional y de Gobierno, 2. Transparencia, participación y servicios al ciudadano 3. Gestión del talento humano. 4. Eficiencia administrativa y 5. Gestión financiera para los cuales establecieron 24 metas.

**Cuadro No. 6 Plan de Acción
Vigencia 2016
Seguimiento**

POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS
GESTION MISIONAL Y DE GOBIERNO	Ampliar Mejorar y Conservar la infraestructura del Sistema Penitenciario y Carcelario. Fortalecer el Suministro de Bienes y Servicios para el Sistema Penitenciario y Carcelario. Dar continuidad al proceso de investigacion y generacion de conocimiento mediante el proyecto de inversion para estudios e investigaciones del Sistema Penitenciario y Carcelario.	11
TRANSPARENCIA PARTICIPACION Y SERVICIO AL CIUDADANO	Robustecer los mecanismos de transparencia institucional y lucha contra la corrupcion. Posicionar la imagen y la gestion de la Unidad en el entorno institucional y nacional. Implementar el programa de gestion documental	4
GESTION DEL TALENTO H	Fortalecer la planta de personal de la Unidad.	2
EFICIENCIA ADMINISTRATIVA	Mantener y mejorar el sistema integrado de gestion institucional SIGI. Implementar controles que aseguren la confiabilidad que	6

	aseguren la confiabilidad, integridad y disponibilidad de la información institucional.	
GESTION FINANCIERA	Promover la búsqueda de recursos financieros y no financieros a través de la gestión institucional.	1
TOTAL		24

Fuente: Equipo auditor

De las cinco (5) políticas establecidas en el Plan de Acción se programaron 24 actividades; las cuales fueron evaluadas en su totalidad y según resultado de evaluación, análisis y seguimiento se cumplió el 41%. Como se muestra a continuación.

El porcentaje del 41%, corresponde al promedio de las actividades proyectadas confrontadas con las realizadas en el período.

Política Gestión Misional y de Gobierno

Con el objetivo de 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 la entidad programo 11 metas entre las que se encuentran: Entregar 4.928 cupos penitenciarios y carcelarios; Intervenir 105 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional con obras de mantenimiento; Dotar 8 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional con equipos para la detección de elementos prohibidos; Dotar 4 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional con sistemas de circuito cerrado de televisión; Dotar 4 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional con radios de comunicación y Reformular el proyecto de inversión de estudios e investigaciones sobre el sistema penitenciario y carcelario de las cuales cumplió 4 en un 36%, lo anterior lo ubica en un rango bajo.

Politica Transparencia Participacion y Servicio al Ciudadano

Con el objetivo de generar confianza y reconocimiento por los diferentes grupos de interés para asegurar el posicionamiento de la entidad, se establecieron 4 metas, entre las que se encuentran: Desarrollar Programa de Auditorías y Desarrollar el Plan Estratégico de Comunicaciones de la Entidad para la vigencia de las cuales cumplió 2, con un 50% lo que lo ubica en un rango medio.

Gerencia de Talento Humano

Con el objetivo de fortalecer la cultura organizacional a través del desarrollo de competencias y bienestar integral del talento humano para afinar el compromiso institucional, se programaron 2 metas entre las que se

encuentran: Actualizar y presentar el estudio de modernización de planta ante el Ministerio de Justicia y del Derecho, de las cuales cumplió 2 en un 50% es decir lo ubica en un rango medio.

Política Eficiencia Administrativa

Con el objetivo de consolidar la cultura de calidad al interior de la institución mediante la interiorización y apropiación del SIGI con el fin de atender con efectividad las necesidades del cliente institucional, para lo cual se programaron 6 metas entre las que se encuentran: Formar 30 auditores en SGC, realizar 2 auditorías para evaluar el SIGI. de las cuales cumplió 3 en un 50% es decir lo ubica en un rango bajo.

Gestión Financiera

Con el objetivo de vincular de manera activa a organizaciones nacionales e internacionales a través de gestión institucional con el fin de proporcionar recursos para el mejoramiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, para lo cual se programaron 1 meta: Estructurar un proyecto de infraestructura penitenciaria y carcelaria con vinculación de capital privado, la cual no se cumplió es decir lo ubica en un rango bajo.

Cuadro No. 7
Cumplimiento de Metas Programadas Plan de Acción
2016

POLITICAS	METAS	CUM PL	%
Gestión Misional y de Gobierno	11	4	36
Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano	4	2	50
Gestión Talento Humano	2	1	50
Eficiencia Administrativa	6	3	50
Gestión Financiera	1	0	0
TOTAL	24	10	41%

Fuente: Equipo auditor

De lo expuesto se concluye que de las 24 metas establecidas en el plan de acción 14 no se cumplieron y las 10 restantes se cumplieron en un 41% que lo ubica en un nivel bajo.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente y evaluado los planes como referentes de gestión institucional se evidencia:

Hallazgo No. 18. Cumplimiento de Metas Plan de Acción

Los mecanismos utilizados en el proceso de planeación, como fundamento básico para el desarrollo de las actividades, avances de ejecución y resultados de gestión, no garantizaron el cumplimiento de las actividades establecidas en el Plan de Acción Institucional. Es así como de las 5 políticas para las que se establecieron 24 actividades que fueron evaluadas, y analizadas, se concluyó que cumplió el 41%.

Lo anterior indica falta de controles, evaluación y seguimiento que no permitieron implementar oportunamente acciones correctivas, debido a deficiencias en el proceso de planeación lo que ocasionó que la Entidad no fuera eficiente, eficaz, y efectiva en el cumplimiento de las metas trazados para la vigencia 2016, en desarrollo de su misión y ocasionó riesgo por el impacto en el cubrimiento esperado de los proyectos de inversión que ascienden a \$249.893 millones e incumplimiento del Decreto 2482 de 2012.

Resumen respuesta de la Entidad

La Oficina de Planeación y Desarrollo requiere a las dependencias trimestralmente avances y soportes de cumplimiento a las metas planteadas por cada una de ellas. Con base en ello son elaborados un informe y un avance de seguimiento, publicados en la página web institucional. Lo anterior evidencia la existencia de seguimiento permanente al Plan de Acción, acorde con la información de cada una de las áreas en el cumplimiento de las metas establecidas por cada una de ellas. Incluso cuando lo consideran pertinente se hacen las actualizaciones y/o ajustes pertinentes

Análisis de respuesta

No es de recibo lo afirmado por la Entidad, por cuanto se verifico que estas no cumplen con las características de medición, cuantificación y realización ya que uno de los elementos del plan de acción como principal herramienta de planeación con la cual se hace programación de las actividades definidas para el cumplimiento que permite orientar consolidar y realizar el seguimiento de los objetivos, actividades y tareas establecidas en el plan estratégico es que contemple resultados a lograr durante un año así como los recursos físicos, humanos logísticos y financieros; lo que no logro la entidad como se evidencio con una baja ejecución del 40%, de sus actividades planeadas para la vigencia en detrimento de su misión institucional.

Hallazgo No. 19. Indicadores de Gestión

El diseño de indicadores para evaluar el cumplimiento de las actividades establecidas, no obedeció a la selección de variables, para medir la eficiencia, eficacia y efectividad con el fin de que la Entidad cuente con herramientas de medición periódica para su evaluación y control; que no permitieron obtener la información en tiempo real de forma adecuada y oportuna para corregir las desviaciones presentadas, como se evidenció en el incumplimiento y la entrega de los bienes y servicios, ocasionando bajo nivel de satisfacción del usuario que aspira a recibir un producto o servicio en condiciones favorables de costo y oportunidad y con el establecimiento de la cobertura del servicio prestado, conforme lo establece el artículo séptimo del Decreto 2482 de 2012.” y el artículo 4 parágrafo 1 de la Ley 872 de 2003, situación que denota deficiencias en los mecanismos de planeación y control y a su vez genera dificultad para la evaluación operativa en el proceso de gestión.

Resumen respuesta de la Entidad

La Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo para la formulación de los indicadores de gestión de los procesos/subprocesos, realiza el respectivo acompañamiento y asesoría para su formulación. Incluso se han adelantado capacitaciones dirigidas a los Funcionarios del Grupo Operativo Calidad MECI, cuya temática desarrollada fue “formulación, seguimiento, estructura y análisis de los indicadores”, como se evidencia en las respectivas actas (folio 14 al 32), igualmente se realizó acompañamiento para su construcción mediante actividades de socialización y formulación de indicadores el cual se evidencia en el registro de asesorías (folio 35, 36 y 37).

Actualmente se está trabajando y evaluando la Batería de Indicadores de los proceso/subproceso con el fin de analizar si los indicadores que fueron formulados en un principio si miden el objetivo del proceso en términos de eficiencia, eficacia y efectividad con el fin de realizar los ajustes a los que haya lugar.

Análisis de Respuesta

si bien es cierto que la entidad cuenta con un formato denominado Formulación, Seguimiento, estructura y Análisis de Indicadores, la entidad no construyo herramientas de evaluación y seguimiento que le permitieran observar la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado, respecto a objetivos y metas previstos e influencias esperadas y así poder contar con herramientas de evaluación eficientes para

medir la Eficiencia Eficacia y Efectividad deficiencias que no le permitieron corregir todas las desviaciones para poder cumplir con lo que había programado para la vigencia auditada.

Hallazgo No. 20. Riesgos

Los mecanismos establecidos para identificar riesgos internos y externos inherentes y de control sobre las actividades en el desarrollo de sus procesos, presentan deficiencias para determinar el impacto potencial y la probabilidad de ocurrencia de los mismos, tal como se evidencia en la construcción del mapa de riesgos institucional y que le permita en tiempo oportuno adoptar las medidas para minimizar los riesgos, desconociéndose lo establecido sobre el particular por el literal f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993 que establece: "Objetivos del sistema de control interno, 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 objetivo."

Resumen respuesta de la Entidad

La Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo, de acuerdo a la actualización realizada en el primer semestre del 2016 a la plataforma estratégica y mapa de procesos; desde el mes de marzo inició el ejercicio de reformulación del Mapa de Riesgos Institucional y para ello, se desarrollaron talleres con los líderes de cada proceso y subproceso, donde se dio a conocer la necesidad de dicha actualización y la metodología establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP para la identificación de los riesgos, lo cual se constata en las actas N° 220, 239, 246, 247, 248, 249, 257, 392, 240, 256, 258 del mes de marzo, y las actas N° 316, 359, 393, 368, 375, 390, 391, 404, de abril y 445 de mayo, las cuales se anexan (folio 33 y 34).

Análisis de Respuesta

Si bien es cierto que se actualizó el mapa de riesgos, la entidad aun presenta deficiencias por cuanto no contemplo las situaciones ajenas o externas que influyen en el desarrollo de sus objetivos y actividades que no permitieron su cumplimiento eficiente y efectivo para ajustar, modificar y ejecutar las actividades apuntando a una buena planeación a fin de obtener los resultados esperados, planteados y ejecutados en el desarrollo de su misión.

Hallazgo No.21. Mecanismos de Evaluación, Seguimiento y Control

El sistema de Control Interno como herramienta institucional, presenta deficiencias por cuanto no cuenta con los mecanismos suficientes que le permitan medir, evaluar y monitorear la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos que desarrolla la entidad para el cumplimiento de sus objetivos y metas trazadas.

El artículo 9º de la Ley 87 de 1993 el cual establece la Definición de la unidad u oficina de coordinación del control interno como *"uno de los componentes del Sistema de Control Interno del nivel directivo, encargada de medir la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la Alta Dirección en la continuidad del proceso administrativo, la evaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas y objetivos previstos."* No obstante la dependencia que desarrolla esta labor al interior de la USPEC, no contemplo dentro su plan de auditoria realizar actividades a los procesos con el objeto de medir la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión institucional y que constituyera un instrumento al ejercicio de la evaluación y verificación, con miras a coadyuvar en la toma de decisiones que orientara el accionar administrativo hacia la consecución de su misión; lo que ocasiono deficiencias en el instrumento al ejercicio de la evaluación, verificación y seguimiento, como herramientas de control.

Resumen respuesta de la Entidad

En cuanto a la deficiencia por falta de mecanismos suficientes para medir, evaluar y monitorear la efectividad, eficacia y eficiencia de los procesos, es preciso tener en cuenta el Decreto 1083 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública", vigente para el 2016, que define el sistema de control interno como el "...conjunto de instancias de articulación y participación, competencias y sistemas de control interno, adoptados en ejercicio de la función administrativa por los organismos y entidades del Estado en todos sus órdenes, que de manera armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, fortalecen el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado." Es así como el artículo 2.2.21.3.4, del mencionado Decreto 1083 de 2015, dispone que la planeación institucional es concebida como una herramienta gerencial que articula y orienta las acciones de la entidad para el logro de los objetivos institucionales, en cumplimiento de su misión particular y de los fines del Estado en general, siendo el principal referente de la gestión y marco de las actividades del control interno, ya que a través de ella se definen y articulan las estrategias, objetivos y metas. Como facilitadores el artículo 2.2.21.2.4, del Decreto 1083 de 2015, establece que "La Oficina o Unidad de Coordinación de Control Interno o quien haga sus veces en cada

entidad, asesora y apoya a los directivos en el desarrollo y mejoramiento del Sistema de Control Interno a través del cumplimiento de sus funciones, las cuales se enmarcan dentro de cuatro tópicos a saber: función asesora o de acompañamiento, función evaluadora, fomento de la cultura del autocontrol y relación con los organismos externos”

Es así como el artículo 2.2.21.3.4, del mencionado Decreto 1083 de 2015, dispone que la planeación institucional es concebida como una herramienta gerencial que articula y orienta las acciones de la entidad para el logro de los objetivos institucionales, en cumplimiento de su misión particular y de los fines del Estado en general, siendo el principal referente de la gestión y marco de las actividades del control interno, ya que a través de ella se definen y articulan las estrategias, objetivos y metas.

Como facilitadores el artículo 2.2.21.2.4, del Decreto 1083 de 2015, establece que “La Oficina o Unidad de Coordinación de Control Interno o quien haga sus veces en cada entidad, asesora y apoya a los directivos en el desarrollo y mejoramiento del Sistema de Control Interno a través del cumplimiento de sus funciones, las cuales se enmarcan dentro de cuatro tópicos a saber: función asesora o de acompañamiento, función evaluadora, fomento de la cultura del autocontrol y relación con los organismos externos”

Análisis de Respuesta

En virtud de la integración normativa ordenada en el Decreto 2482 de 2012, el MECI, en versión adoptada en el año 2015, aplicable para la vigencia 2016, estableció dos módulos de control, el primero denominado “control de la planeación y gestión”, donde se encuentran en el componente de direccionamiento estratégico, los indicadores de gestión, definidos como el mecanismo para controlar el comportamiento de los factores críticos en la ejecución de los planes, programas y proyectos y de los procesos de la Entidad, cuya responsabilidad de elaboración, es de la alta dirección.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto la oficina de Control Interno no desarrollo actividades de evaluación análisis y seguimiento a los procesos que desarrolla la entidad con el objeto de medir la eficiencia eficacia y efectividad de los mismos y así asesorar a la alta Dirección para la toma de decisiones, se limitó a solicitar a las distintas dependencias las actividades que desarrollaron durante la vigencia sin aplicar el ejercicio de auditoria.

2.1.2.2 Cumplimiento e Impacto de Planes, Programas y Proyectos de Inversión

Para la vigencia de 2016, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios le fueron asignados inicialmente para este rubro \$299.500 millones, el cual tuvo un recorte de \$51.453 millones, quedando finalmente \$248.046 millones, recursos que fueron incorporados y distribuidos a través de sus diferentes proyectos de inversión, como se muestra a continuación:

Cuadro No.8
Proyectos de Inversión 2016 (En millones \$)

CODIGO BPIN	PROYECTO DE INVERSIÓN	DEPENDENCIA RESPONSABLE	VALOR ASIGNADO millones
1173000270000	MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO NACIONAL	DIRECCIÓN DE INFRAESTRUTURA	84.500,0
2012011000584	CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACIÓN DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	DIRECCIÓN DE INFRAESTRUTURA	158.758,2
2013011000397	IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA SPC	OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO	238,0
2014011000249	IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ	OFICINA DE TECNOLOGÍA	350,0
2015011000061	ESTUDIOS E INVESTIGACIONES SOBRE EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO EN EL ORDEN NACIONAL	OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO	0
2015011000076	IMPLEMENTACIÓN DE SALAS PARA LA REALIZACIÓN DE AUDIENCIAS VIRTUALES EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	DIRECCIÓN DE LOGÍSTICA	900,0
2015011000081	FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	DIRECCIÓN DE LOGÍSTICA	3.000,0
2015011000273	IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL DE LA ENTIDAD	DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA	300,0
	Total Inversión		\$248.046,2

Fuente: Información suministrada por USPEC.

De lo expuesto anteriormente para análisis, evaluación y seguimiento, se seleccionaron tres (3) proyectos, que representan el 98% del valor total del universo cuya ejecución presupuestal se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro No 9
PROYECTOS DE INVERSIÓN
Ejecución presupuestal en millones de pesos

Concepto	Apropiación	Compromisos	%	Obligaciones	%	Pagos	%
Construcción y Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional	\$ 158.758	\$ 145.401	91, %	\$ 19.472	12, %	\$ 19.472	12%
Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de la Infraestructura Física del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional	\$ 11.803	\$ 9.273	83%	\$ 3.999	36%	\$ 3.999	36%
Fortalecimiento de la Infraestructura Física en los ERON a cargo del INPEC	\$ 72.697	\$ 72.697	100%	\$ 0,00	0,00%	\$ 0,00	0,00%
TOTAL	\$ 243.258	\$ 227.371	93%	\$ 23.471	9.6%	\$ 23.471	9.6%

Fuente: Información suministrada por USPEC

Primer proyecto denominado "Construcción y Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, cuyo objetivo era disminuir el índice de hacinamiento en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del Orden Nacional, para lo cual se le asignó una apropiación presupuestal de \$158.758 millones, vigencia 2016, para ejecutar las siguientes actividades:

Cuadro No.10
Actividades 2016

ACTIVIDADES	VALOR EN MILLONES
Rehabilitación Combita y Cúcuta (Adición)	828
Pabellones Tuluá, Buga y Espinal + Interv.+ Dot	31.806
Pabellones Girón, Ipiales, Ibagué y Combita + Interv. Dot	68.927
Réplica Bellavista Patio 5, Patio 2 y RM Manizales + Diseño + Interv. Demolición	7.854
ERON Pereira + Interv	45.900
Consultoría APP (Popayán)	314
Plan Maestro	1.500
Permisos ambientales Fundación	15

Contratación de recurso humano y licencias de Software	1.612
Total	\$158.758

Fuente: DNP USPEC

En desarrollo del proyecto se comprometieron \$412.481 millones correspondientes a la celebración de los siguientes contratos:

Contrato No 216144 de 2016, cuyo objeto es 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, así como la elaboración del Plan Maestro en materia Penitenciaria y Carcelaria, por \$411.236 millones de los cuales, se pagaron \$4.000 millones.

Contrato No 335 de 2016, cuyo objeto es la renovación de suscripción y actualización de licencias de software autodesk por \$ 26 millones.

Contrato No 329 cuyo objeto es la suscripción y renovación de licencias Adoc por \$14 millones.

La USPEC profirió la Resolución No.1135 del 05 de diciembre de 2016, por medio de la cual ordena un pago para el trámite de licencias ambientales a la CAR del Magdalena, por \$12 millones.

72 Contratos de Prestación de servicios, cuyo objeto fue prestar apoyo a la gestión de la entidad vigencia 2016, por \$1.193 millones.

No obstante haber celebrado 72 contratos de prestación de servicios por \$1.193 millones, con el objeto de prestar apoyo a la gestión de la entidad, se evidencia incumplimiento de las actividades programadas.

Segundo proyecto denominado ***Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de la Infraestructura física del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional*** proyecto que se formuló en 2013, cuyo objeto era incrementar la capacidad de operación de los establecimientos de reclusión, ofreciendo condiciones adecuadas para la atención de la población objetivo y para el desempeño de las funciones del INPEC, con una apropiación inicial de \$84.500 millones y una población objetiva establecida en 111.800 personas privadas de la libertad para la vigencia 2016.

Los cuales estaban destinados a cumplir con las siguientes obras: Mejorar y mantener la infraestructura física de los establecimientos aplicando mantenimiento preventivo y correctivo y Operar las plantas de tratamiento de agua residual y potable aplicando mantenimiento preventivo y correctivo; para lo cual se programaron las siguientes metas 2016:

Cuadro No.11
Metas proyecto

METAS	NUMERO
ERON con operaciones de mantenimiento	103
ERON con operación y mantenimiento de agua residual y potable	31

Fuente: DNP USPEC

No obstante lo anterior, al finalizar la vigencia 2015 fue ajustado al traslado de recursos quedando en \$11.803 millones debido a que se decidió dar por terminado dicho proyecto y formular uno nuevo denominado *Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC*", por \$72.696 millones.

En desarrollo del proyecto en mención se comprometieron \$6.720 millones de los cuales \$4.936 millones corresponden a nueve (9) contratos de obra e interventoría por los que se pagaron \$337 millones y 106 contratos de prestación de servicios por \$1.784 millones como a continuación se muestra:

Contrato de obra No 171 suscrito el 17 de mayo de 2016, cuyo objeto es el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional, EPMSC ITAGUI, EPMSC SANTA FE DE ANTIOQUIA EPMSC YARUMAL, EPMSC SANTA ROSA DE OSOS, EPMSC SANTODOMINGO EPMSC CAUCASIA por \$1.313 millones, y fecha de ejecución cuatro meses, el cual tuvo una adición el 20 de diciembre de 2016 por \$95 millones, es decir \$1.408 millones.

Contrato de obra No 172, suscritos el 17 de mayo de 2016, cuyo objeto es el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional en por \$1.209 millones, establecimientos; EPMSC PITALITO, EPMSC ISTMINA, EPMSC QUIBDO, con plazo de ejecución siete meses, el cual tuvo una prórroga el 22 de diciembre de 2016 quedando Pitalito 22 de marzo de 2017, Istmina y Quibdó 22 de abril de 2017.

Contrato de interventoría No 203 suscrito el 21 de julio de 2016, cuyo objeto interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de obras de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional por valor de \$149.8 millones, y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016. el cual tuvo una adición por \$11 millones y una prórroga hasta el 28 de marzo de 2017.



Contrato No 204, suscrito el 25 de julio de 2016, cuyo objeto fue el suministro, instalación, conexión energización puesta en servicio y adecuaciones civiles de una subestación eléctrica para el establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario EPMSC Bucaramanga Santander, por \$244 millones, con plazo cuatro meses contados a partir de la firma del contrato, el cual tuvo una adición de \$90 millones el 30 de diciembre y una prórroga hasta el 28 de febrero de 2017, es decir el valor total del contrato fue de \$334 millones.

Contrato de interventoría No 205 suscrito el 5 de agosto de 2016, cuyo objeto fue la interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de obras de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional EPMSC Pitalito EPMSC Istmina y EPMSC Quibdó por \$138 millones, y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016. El cual tuvo una prórroga Istmina 22 de marzo de 2017, Quibdó y Pitalito 22 de abril de 2017.

Contrato de obra No 214 suscrito el 23 de agosto de 2016, cuyo objeto fue el mantenimiento y operación de los sistemas de captación, tratamiento y almacenamiento de agua de los establecimientos penitenciarios de mediana seguridad de EPMSC Quibdó, Istmina y Apartado por valor de \$503 millones, y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016, el cual tuvo una prórroga hasta el 28 de febrero de 2017.

Contrato de obra No 215 suscrito el 22 de agosto de 2016, cuyo objeto fue el mantenimiento y operación de los sistemas de captación, tratamiento y almacenamiento de agua potable y aguas residuales del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad en Socorro - Santander y Tumaco - Nariño, Istmina y Apartado por \$505 millones, y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016. El cual tuvo una prórroga hasta el 17 de mayo de 2017.

Contrato de obra No 216 suscrito el 23 de agosto de 2016, cuyo objeto era el mantenimiento y operación del sistema de tratamiento de agua residual existente del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad EPMSC Plata - Huila y suministro instalación puesta en marcha y operación de un sistema de tratamiento de agua potable para cada uno de los pozos (2) de abastecimiento incluye mantenimiento preventivo para pozos subterráneos en el establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad EPMSC Neiva departamento del Huila por \$401 millones, y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016, el cual tuvo una adición por \$51 millones, es decir valor total fue de \$452 millones y una prórroga hasta el 31 de marzo de 2017.

Contrato de obra No 238 suscrito el 20 de octubre de 2016, cuyo objeto fue el suministro Instalación, Obras Complementarias y Puesta en funcionamiento del sistema de iluminación perimetral para el establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad EPMSC Chiquinquirá Boyacá por \$225.5 millones, y plazo de ejecución dos meses, el cual tuvo una prórroga en el término de ejecución del contrato el 26 de diciembre de 2016, es decir hasta el 10 de febrero de 2017.

De acuerdo a lo anterior se evidencia incumplimiento de las actividades programadas para la vigencia 2016, en menoscabo del adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC.

Tercer proyecto denominado ***“Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC”*** cuyo objeto era generar condiciones adecuadas de habitabilidad en la infraestructura física de los ERON, con una apropiación de \$72.697 millones, para una población objetivo de 110.819 para la vigencia 2016, destinados a cumplir con las siguientes actividades: Realizar obras de mantenimiento general; realizar mantenimiento de calderas y lavanderías; Realizar mantenimiento de plantas eléctricas; Realizar la operación y el mantenimiento de las PTAR y PTAP; Diagnosticar, formular y supervisar los proyectos de mantenimiento de la infraestructura física en los ERON; Diagnosticar, formular y supervisar los proyectos de operación y mantenimiento de los sistemas de tratamiento de agua en los ERON, y 87 metas para Obras de infraestructura Penitenciaria y Carcelaria.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente se evidencio, que las metas programadas para el desarrollo del proyecto en mención para la vigencia 2016, no se cumplieron y que por el contrario se generaron mayores costos por la suscripción del ***“Contrato interadministrativo de gerencia de proyectos suscrito entre la USPEC y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE”***, cuyo objeto fue realizar la gerencia para la construcción e interventoría, ampliación de cupos y mantenimiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria de orden nivel nacional requerida por la USPEC, así como la elaboración del Plan Maestro en materia Penitenciaria y Carcelaria, por \$411.236 millones, el cual incluye una cuota de gerencia por \$20.433 millones, \$11.443 millones, costos derivados y operativos del contrato y \$1.563 millones correspondientes a costos por gravamen a movimientos financieros para un total de \$33.439 millones es decir que \$377.797 millones, corresponde al valor de los recursos de inversión de los proyectos, suscrito el 29 de noviembre de 2016, y fecha de inicio 12 de diciembre de 2016, que tuvo dos adiciones por \$9.393 y \$5.500, millones el 15 de diciembre de 2016 y el 27 de diciembre del mismo año respectivamente, es decir el total del convenio es el equivalente a \$426.129 millones, de los cuales se hizo un primer pago en calidad de pago anticipado

por \$149.476 millones correspondiente al 36% del valor de la inversión, costos operativos y gravámenes financieros, los cuales fueron cancelados así: \$4.000 millones en el mes de diciembre de 2016 y los restantes \$145.476 millones en el mes de enero de 2017.

Hallazgo No.22. Proceso de Planeación

Cabe señalar que la planeación es uno de los principios de la gestión administrativa, que se materializa entre otros aspectos, a ser el documento en el que consten los análisis, disertaciones y argumentos jurídicos, técnicos y financieros y de resultados, que le permiten a una entidad fijar los parámetros y ponderación de las ofertas.

En virtud a lo anteriormente expuesto, se evidencian deficiencias en la planeación y programación, de los recursos y actividades en la ejecución de los proyectos en mención, por cuanto no se aplicaron los controles suficientes desde el punto de vista administrativo, financiero y técnico para mitigar el riesgo de retardo en su implementación, aunado a que se suscribió el contrato Interadministrativo No 216144 del 29 de noviembre de 2016 con FONADE para que prestara un servicio que de conformidad con el artículo 4 del Decreto 4150 de 2011, debe ser realizado por la USPEC, pues corresponde al desarrollo de su objeto misional y a su vez ocasiono mayores costos por \$33.439 millones, correspondientes a la cuota de administración, costos operativos, gravamen financiero y pago de 178 contratos de prestación de servicios por \$2.977 millones, como apoyo a la gestión de las actividades programadas para la ejecución de dichos proyectos los cuales no se cumplieron; *lo anterior refleja una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente*, así como incumplimiento de los resultados esperados con la ejecución de estos proyectos, en el desempeño de su misión y desconocimiento de lo establecido en el Decreto 2482 de 2012, por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.

Resumen respuesta de la Entidad

Si bien es cierto, para la vigencia de 2016, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios le fueron asignados inicialmente el rubro de \$299.500 millones, por directivas presidenciales de austeridad se emite el Decreto No. 378 de 2016, mediante el cual se aplazaron algunas apropiaciones del Presupuesto General de la Nación, en donde a la Unidad se le afectaron una partida presupuestal por la suma de \$51.453 millones.

Por lo anterior, para la vigencia 2016 para la Unidad de Servicios Penitenciarios se aprueba una asignación presupuestal de \$248.046 millones. En cuanto al señalamiento en el cual se indica que "No obstante

haber celebrado 72 contratos de prestación de servicios por \$1.193 millones, con el objeto de prestar apoyo a la gestión de la entidad, se evidencia incumplimiento de las actividades programadas"; la Dirección de Infraestructura se permite aclarar que dentro de sus competencias funcionales se encuentran aquellas tendientes a coordinar la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos de inversión para la gestión penitenciaria y carcelaria en materia de infraestructura, es por esta razón que para el desarrollo de su misionalidad se hace necesario contratar personal, por medio de contratos de prestación de servicios, para el desarrollo, seguimiento y apoyo a la supervisión de los proyectos.

Análisis de la respuesta

Debido a que el proceso de planeación es una herramienta de gestión institucional, es decir es un instrumento para darle concreción y facilitar la implementación del conjunto de propuestas contenidas en el plan estratégico que contemplan resultados a lograr durante un año, el cual debe contemplar los recursos físicos, humanos logísticos y financieros. Además es el conjunto de lineamientos que orientan a las entidades en el mejoramiento de su gestión para el cumplimiento de las metas institucionales a través de la simplificación de procesos y de procedimientos internos el aprovechamiento del talento humano y el uso eficiente de los recursos administrativos financieros y tecnológicos. Proyectos establecidos los cuales no se cumplieron como se había programado y por el contrario generaron mayores costos por la suscripción del convenio interadministrativo con FONADE para que desarrollara la misión que le compete a la USPEC.

Hallazgo No.23. Ejecución de Recursos de Inversión

Los principios presupuestales de planificación y programación contenidos en los artículos 13 y 17 del Decreto 111 del 1996, determinan que los recursos presupuestales deben adicionarse o modificarse conforme a las disposiciones establecidas para el efecto y deben ejecutarse en la vigencia respectiva. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal.

Para la ejecución de los proyectos del Plan de Inversiones, se asignaron inicialmente \$299.500 millones, de los cuales, por disposición del Gobierno Nacional, se redujeron \$51.453 millones, quedando en \$248.046 millones. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2016 el valor ejecutado fue de \$23.536 millones, que representan el 9.5% del total apropiado, quedando sin ejecutar \$224.510 millones, correspondiente al 90.5%, lo que significa incumplimiento de los principios presupuestales de programación y planificación adicionado a los principios de control fiscal de eficiencia, eficacia y efectividad por parte de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios que determinan una

baja ejecución de las metas proyectadas en menoscabo de la gestión institucional afectando el fortalecimiento para Incrementar la capacidad de operación de los establecimientos de reclusión, ofreciendo condiciones adecuadas para la atención de la población privada de la libertad y para el desempeño de las funciones del INPEC.

Resumen respuesta de la Entidad

Teniendo en cuenta las fechas en las cuales se emitieron las certificaciones de aprobación de recursos con vigencias futuras ordinarias, la entidad suscribió el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No.216144; el cual tiene por objeto:"(...) la Gerencia para para la construcción e interventoría, ampliación de cupos, y mantenimiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria de orden nivel nacional requerida por la USPEC, lo que supone adelantar estudios, diseños, demolición, mantenimiento, suministro, 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." El contrato enunciado incluye los proyectos que se detallan en el documento denominado Rubros Contractuales, que se anexa a la presente comunicación.

Es por esta razón que al 31 de diciembre de la vigencia 2016, a través del Proyecto de Construcción y Ampliación de la Infraestructura para la Generación de cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional se contrataron recursos por valor de: \$145.401.413.262,93; a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Infraestructura Física de los ERON a cargo del INPEC, se contrataron recursos por valor de: \$72.696.501.267 y a través del Proyecto de Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la Infraestructura Física del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional, se contrataron recursos por valor de \$ 10.032.634.151,1

Análisis de la respuesta

La entidad presenta sus razones de la baja ejecución de algunos proyectos de inversión, pero esta no es suficiente, teniendo en cuenta que algunos de ellos su valor ejecutado fue de cero o inferior al 50%, de acuerdo a lo observado por el equipo de la CGR, lo afirmado esta corroborado por las cifras que presenta el Informe de la Oficina de Planeación sobre la ejecución presupuestal a los Planes de Inversión 2016 realizado en Febrero de 2016,, en sus conclusiones indica " La no ejecución de las actividades programadas para el desarrollo de los proyectos conllevó al incumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico 2016-2018 de la entidad "Se evidencia debilidad en la formulación y estructuración de las actividades que

requieren el desarrollo de los proyectos, situación que genera demoras y en otros casos, la no realización de los mismos.

APOYO INGENIERIA DE MEDIO AMBIENTE Y OBRA CIVIL

Para el desarrollo de este componente se recibió apoyo para evaluar la gestión ambiental y la construcción de obra civil, con los siguientes resultados:

Hallazgo No.24. Operación Plantas de Tratamiento Agua Potable y Residual (D)

En diciembre de 2015, la Dirección de Infraestructura de la USPEC suscribió con el Consorcio Ingeniería el contrato No. 317 por \$701,2 millones y el contrato No 324 por \$960,4 millones con el contratista Novación Blue S.A.; cuyos objetos fueron el "Suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y operación de sistema de captación (pozo de bombeo), tratamiento, almacenamiento, distribución, optimización (incluye: mantenimiento y operación de pozo profundo), tanques de almacenamiento y operación de todos los sistemas residuales en los siguientes establecimientos penitenciarios y carcelarios: EPMSC Acacias y CAMIS ERE Acacias" del contrato 317 y EPMSC Magangué y EPMSC Combita del 324.

En visita realizada por este órgano de control en los meses de abril y mayo de 2017 a los establecimientos de reclusión EPMSC Combita y EPMSC Acacias, se observó que las plantas de tratamiento de aguas residuales y potable en estos sitios se encuentran abandonadas, en deterioro de sus instalaciones, equipos y materiales que se hallan totalmente a la intemperie o bajo el agua sin ser aptos para ello, generando focos de contaminación al entorno al encontrarse aguas estancadas y materiales en desuso.

Para el caso del EPMSC Acacias se encuentra vertiendo las aguas residuales al alcantarillado municipal de Acacias como única solución para no incumplir la normatividad ante la falta de operación de la planta de tratamiento; lo anterior se viene presentando de manera constante desde el año 2015 antes del inicio del contrato 317/2015 como se describe en los documentos aportados por el establecimiento, donde a su vez se expresan irregularidades del contrato durante su periodo de ejecución. Se resalta que CORMACARENA como autoridad ambiental, lleva un proceso sancionatorio con investigación ambiental y pliego de cargos contra la USPEC que actualmente se encuentra vigente; ya que, con la ejecución del contrato 317/2015 no fue subsanada.

Mientras que para el caso del EPMSC Combita se evidenció vertimiento sin tratamiento alguno a las aguas del lago que se encuentra colindante al establecimiento. Se resalta que CORPOBOYACA como autoridad ambiental, lleva un proceso sancionatorio con investigación ambiental y pliego de cargos contra la INPEC que actualmente se encuentra en curso; ya que, con la ejecución del contrato 324/2015 no fue subsanada.

De igual manera sucede con las plantas de tratamiento de agua potable que hacen parte del sistema de almacenamiento y distribución al interior de los establecimientos, las cuales no están funcionando y se encuentra en condiciones similares a las plantas de agua residual.

En el caso de EPMSC Acacias se encuentra abasteciéndose de agua potable mediante el sistema de acueducto municipal de Acacias como única solución para no afectar el suministro de agua potable al establecimiento. A falta de la operación de la planta de tratamiento durante la ejecución del Contrato, se observó que el establecimiento desde antes del inicio del contrato 324/2015 ya se abastecía del servicio de acueducto del municipio de Acacias; a su vez, mediante el contrato mencionado se construyó un tanque de almacenamiento de agua para el sistema de distribución al interior del establecimiento; sin embargo, este tampoco está funcionando a pesar que desde el momento de su construcción y entrega a la fecha han transcurrido 6 meses.

De otra parte, se encontró que la PTAP del EPMSC Combita no cumplió con la calidad del agua suministrada, de acuerdo con la normatividad vigente para agua potable durante la ejecución del contrato 317/2015, al no ser apta para el consumo humano, tal como lo describió la Secretaría de Salud de Boyacá en visitas de inspección realizadas durante 2016.

Lo anterior tiene como consecuencia que el objeto de los contratos no se cumplió en los términos previstos y las necesidades planteadas no fueron satisfechas, ocasionando que los establecimientos aludidos durante la ejecución de los contratos no contaran con una adecuada captación, distribución de agua potable y vertimiento de agua residual, por ende el presente hallazgo tiene presunto alcance disciplinario por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Hallazgo No. 25. Área de preparación de alimentos

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC suscribió el contrato de obra No 205 de 2014 con el Consorcio Obras 2014, con el objeto del mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en el establecimiento penitenciario y carcelario EPMSC de Acacias, Meta; el cual se liquida bilateralmente mediante acta de fecha 2 de agosto de

2016 recibíéndose a satisfacción al 100% por parte de la entidad por un valor total de \$1.242 millones mediante acta de fecha 31 de diciembre de 2015.

Sin embargo, a pesar de ser recibidas a satisfacción las obras correspondientes a este contrato, al momento de la visita in situ realizada por este órgano de control en el mes de mayo de 2017, se evidenció que las actividades ejecutadas en el área de preparación de alimentos del ala C dentro del establecimiento carcelario, no suplieron la necesidad establecida; ya que, se comprobó que dichas instalaciones no se han puesto al servicio para lo cual fue adecuado, debido a que esta área presenta deficiencias técnicas que imposibilitan su uso, ocasionando inconvenientes al establecimiento en la prestación de dicho servicio.

Según lo anterior, se detalla una deficiencia en los productos entregados por el contratista y a su vez deficiencia en la supervisión de los mismos, originando no solo la imposibilidad de hacer uso de dicho espacio, sino que a su vez la necesidad de invertir nuevos recursos para poder hacer uso del mismo, contraviniendo lo descrito en el numeral 8 del artículo 26 de la ley 80 de 1993.

ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA

Respecto a lo descrito en la respuesta se cita lo siguiente "...como se puede detallar en el OTROSI No. 5, se identifica las intervenciones que se debían realizar en el rancho del sector C,... intervenciones que fueron atendidas, por el contratista,... estas intervenciones se entregaron a satisfacción a la Dirección del Establecimiento el 28 de Diciembre de 2015,... señalar que el espacio se encontraba en condiciones óptimas y de buena calidad, al momento de la entrega, para ser usado por el Establecimiento, y aun hoy a pesar de haber transcurrido 18 meses de haber sido intervenida, se observan las labores realizadas...";

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

No se acepta lo descrito por la Entidad en su respuesta; ya que, al momento de realizar la visita in situ a las instalaciones del rancho del ala C del establecimiento de Acacias en el mes de mayo de 2017 con su respectivo registro fotográfico, se evidenció que estas se encuentran en alto grado de deterioro, lo que impide que el establecimiento carcelario haga uso de dichas instalaciones debido a la baja calidad de las actividades allí ejecutadas; por tal razón, el hallazgo se mantiene.

Hallazgo No.26. Ampliación de cupos carcelarios y adecuaciones locativas

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribió el contrato de obra No 134 de 2015 con la Constructora Comercial Los Álamos, con el objeto del mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en el establecimiento penitenciarios y carcelarios a nivel nacional, el cual se recibe a satisfacción mediante acta de fecha 2 de diciembre de 2016 recibándose a satisfacción al 100% por parte de la entidad por un valor total de \$1.280 millones mediante la modalidad de cantidades de obra de ítems ejecutados por precio unitario.

Dentro de dicho contrato se encontraba la obligación de realizar actividades de obra en los establecimientos R.M. Buen Pastor y los EPMSC Zipaquirá y Choconta. En el establecimiento de Chocontá se realizó la ampliación de cupos mediante la construcción de una edificación con celdas para internos, mientras que en el establecimiento de Zipaquirá se realizaron adecuaciones locativas a la edificación ya existente.

Sin embargo, a pesar de ser recibidas a satisfacción las obras correspondientes al contrato, al momento de la visita in situ realizada por este órgano de control, se evidenció que la edificación para la ampliación de cupos en el EPMSC Choconta no se encuentra en uso por parte de este establecimiento, debido a inconsistencias constructivas y de uso que lo impiden y, de igual manera sucede en el EPMSC Zipaquirá, donde se realizaron adecuaciones locativas en el área de preparación de alimentos.

Según lo anterior, se detalla una deficiencia en los productos entregados por el contratista y a su vez deficiencia en la supervisión de los mismos, originando la imposibilidad de hacer uso de los espacios creados, e induciendo al uso de los otros sin los protocolos establecidos por las normas de salubridad, contraviniendo lo descrito en el numeral 8 del artículo 26 de la ley 80 de 1993. No se evidencian actividades realizadas por la USPEC en aras de darle el uso para el cual fueron realizadas las obras objeto del Contrato 134 de 2015.

ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA

Respecto a lo descrito en la respuesta que cita lo siguiente "...contrato con el cual se realizó la ampliación de cupos, y se suplió esta necesidad. Cabe resaltar, que reposan en el expediente contractual los documentos que dan fe de ello, como lo es el acta final de obra - Choconta, la cual es suscrita por el representante Legal, el Supervisor del contrato y el Supervisor de apoyo a la supervisión, en donde se detallan las cantidades de obra, con el respectivo

registro fotográfico, y se señalan todas las actividades ejecutadas en el desarrollo del contrato... el subdirector de construcción y conservación, tiene dentro de sus funciones de seguimiento aquellas estipuladas contractualmente,... Es por esta razón que se realizan visitas técnicas, entre muchas otras actividades, las visitas programadas a las obras, las cuales se realizaron con la periodicidad requerida para este tipo de contratos,...”;

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Si bien es cierto, el contrato se recibió a satisfacción mediante acta de recibo, estas al tener supervisión periódica y no permanente impiden un control técnico especialmente de las mismas siendo una obra de una construcción totalmente nueva donde el supervisor únicamente basa las aprobaciones de cantidades de obras y cumplimiento de especificaciones en documentos que el contratista hace entrega y no en elementos que se únicamente se pueden medir in situ al momento de su realización como es el caso especial de la cimentación y toma de muestras in situ, por lo que este tipo de obras requería una presencia continua de una supervisión y una interventoría que realizara una vigilancia diaria y continua de las actividades hechas en obra.

Además de ello, se construyó la edificación, pero esta no cumple con el objeto que motivo la misma, ya que como lo describe el Inpec en comunicado No 8100-DINPE 001275 de fecha 1 de junio de 2017 junto con el oficio No 117-EPMSC-CHO-JUR-335 de fecha 30 de mayo de 2017 donde se cita “...me permito manifestarle que no está en servicio por cuanto la obra presenta falencias en materia de seguridad, máxime cuando albergamos PPL, de altas condenas y de perfiles de nivel II,... esta dirección desconoce, los términos de liquidación y recibo a satisfacción del contrato 134 de 2015, cuando en la fecha aún quedan temas pendientes como anclaje de mallas en los pasillos de acceso a las celdas, anclaje de ventanas de los baños, cordones de soldadura de la placa, relleno de espacios de la placa entre celda y celda entre otros...”; lo anterior confirma que la necesidad planteada para este proyecto, la cual es ampliar la cantidad de cupos carcelarios, no fue suplida mediante el presente contrato; ya que, a pesar que las obras se ejecutaron en su totalidad, no se realizaron con las condiciones de seguridad para el uso el cual fueron construidas, por lo tanto lo descrito por la entidad no se acepta al no cumplir con los principios mínimos establecidos de la contratación pública, los cuales son eficacia, eficiencia y efectividad de los recursos, a tal motivo que la observación se mantiene en totalidad.

Hallazgo No.27. Estructura física para preparación de alimentos

El Artículo 7° de la Resolución 2674 de 2013 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, establece las condiciones específicas de las áreas

de elaboración de alimentos, en el que se destaca el cumplimiento de los requisitos de diseño y construcción; como son:

- Los drenajes de piso deben tener la debida protección con rejillas.
- El piso de las áreas húmedas de elaboración debe tener una pendiente mínima del 2%.
- Las paredes deben ser de materiales resistentes, colores claros, impermeables, no absorbentes y de fácil limpieza y desinfección.
- Los techos deben estar diseñados y contruidos de manera que se evite la acumulación de suciedad, la condensación, la formación de hongos y se facilite la limpieza.

En contravía de todo lo preceptuado por las normas sanitarias, en especial la anteriormente mencionada, se constató en visita realizada por este Órgano de Control a los establecimientos RM Bogotá, EPAMSCAS Valledupar, EPMSC Chocontá, EPMSC Cómbita, EPAMS La Picota, EPC La Esperanza de Guaduas, EPAMS Dorada, EPC Puerto Boyacá, EP Puerto Triunfo, EPMSC Acacias, CAMISERE Acacias y EPMSC Villavicencio, que las áreas destinadas para la preparación de alimentos para la Población Privada de la Libertad (PPL) no cuentan con una infraestructura con condiciones adecuadas que permitan el aseo, desinfección y eliminación de aguas contaminadas; situación que se convierten en factor de riesgo para la aparición de Enfermedades Transmitidas por Alimentos.

Lo anteriormente mencionado se presenta por falta de planeación y continuidad en las actividades de mejoramiento, construcción y mantenimiento de la infraestructura física de dichas áreas en los centros de reclusión, por tratarse de una obligación expresa de la USPEC de acuerdo con lo preceptuado por Decreto 204 de 2016.

Hallazgo No. 28. Equipos, Utensilios y Mobiliario para Alimentos

El Artículo 8° de la Resolución 2674 de 2013 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, establece las condiciones generales de los equipos y utensilios utilizados en el procesamiento, fabricación y preparación de alimentos, los cuales deben estar diseñados, contruidos, instalados y mantenidos de manera que se evite la contaminación del alimento, facilite la limpieza y desinfección de sus superficies y permitan desempeñar adecuadamente el uso previsto.

En visita realizada al EPAMSCAS Valledupar, se evidenciaron utensilios deteriorados en la cocina, así como mobiliario e infraestructura para la entrega de alimentos que no reúne las condiciones establecidas en la normatividad vigente. En los establecimientos, EPAMSCAS Valledupar,

OK



EPMSC Combita, EPC La Esperanza de Guaduas, EPAMS Dorada, EP Puerto Triunfo, EPMSC Acacias, CAMISERE Acacias y EPMSC Villavicencio los carritos para transporte de alimentos se encuentran deteriorados y requieren mantenimiento correctivo; siendo estas actividades de supervisión y cumplimiento de la USPEC - SPC, a través de las obligaciones suscritas por dicha Unidad con los contratistas en los contratos de suministro de alimentación de cada uno de los establecimientos a nivel nacional.

Lo anteriormente expuesto, se presenta por falta de supervisión y seguimiento a las obligaciones contractuales que se pactaron con los contratistas, lo que genera que se incumpla las normas vigentes con riesgo de sanción por parte de las autoridades sanitarias.

Hallazgo No.29. Interventoría al suministro de alimentos.

Visitadas las áreas de preparación y suministro de alimentos, de los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC, se constató por parte de esta auditoría, que no se cuenta con interventoría externa al desarrollo de los contratos de suministro de alimentación, y que en la mayoría de estos establecimientos la USPEC no cuenta con personal idóneo para la supervisión de la preparación, transporte y entrega de los alimentos contratados.

Los supervisores e interventores de acuerdo con la normatividad vigente 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 mismos¹.

En este sentido, la Ley 1474 de 2011 establece en el artículo 83 que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda por tratarse del seguimiento a un tema especializado, que de no ejecutarse de manera puntual puede generar multiplicidad de dificultades a la custodia de personas privadas de la libertad a cargo del Estado Colombiano.

La situación anteriormente descrita, se presenta por falta de planeación y gestión para dar continuidad a la supervisión que hasta el año pasado se realizó a dichos contratos de suministro de alimentos.

¹ Colombia Compra Eficiente.

Hallazgo No.30. Mantenimiento de Equipos Médicos

En visitas realizadas por parte de esta auditoría a las dependencias de Sanidad de los establecimientos RM Bogotá, EC -PAS-PMS-JP Bogotá, COMEB, EPAMSCAS Valledupar, EPMSC Chocontá, EPMSC Combita, EPC La Esperanza de Guaduas, EPAMS Dorada, EPC Puerto Boyacá, EP Puerto Triunfo, EPMSC Acacias, CAMISERE Acacias y EPMSC Villavicencio se constató mediante entrevista a los profesionales de la salud, que los equipos médicos no han recibido el mantenimiento preventivo y correctivo que se requiere para funcionar adecuadamente; es el caso de unidades odontológicas, equipos de órganos, equipos para rayos X entre otros, que sin el respectivo mantenimiento dificultan el trabajo médico profesional y la disponibilidad de atención médica.

En este sentido el Decreto 204 de 2016 en el Artículo 2.2.1.12.2.9 trata de la obligación a cargo de la USPEC, de realizar el mantenimiento de bienes con que cuentan los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC y que este ha solicitado su mantenimiento.

La situación anteriormente expuesta, se presenta por falta de planeación y gestión en la contratación de los servicios técnicos de mantenimiento de los equipos médicos que garanticen un servicio en óptimas condiciones y debilidades en los mecanismos de control interno, conforme a lo establecido en el literal b del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Hallazgo No.31. Infraestructura servicios de salud

El Decreto 2245 de 2015, establece lo relacionado con la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, en el Artículo 2.2.1.11.3.2, numeral siete (7) trata acerca de las funciones de la USPEC en lo relacionado con la infraestructura física de las áreas de sanidad y se establece la obligatoriedad de garantizar la construcción, mantenimiento y adecuación de la infraestructura destinada a la atención de las personas privadas de la libertad dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional, obligaciones que claramente se vislumbran en el Decreto 1142 de 2016 Artículo 2.2.1.11.3.2. Funciones de la USPEC.

En las visitas realizadas por esta auditoría, se estableció que los establecimientos EC -PAS-PMS-JP Bogotá, COMEB, EPAMSCAS Valledupar, EPMSC Chocontá, EPMSC Cómbita, EPC La Esperanza de Guaduas, EPAMS Dorada, EPC Puerto Boyacá, EP Puerto Triunfo, EPMSC Acacias, CAMISERE Acacias y EPMSC Villavicencio la infraestructura física se encuentra deteriorada, con presencia de humedad, pintura en paredes y

techos en mal estado, servicios sanitarios dañados, puertas inservibles e instalaciones eléctricas en mal estado entre otras situaciones.

La situación anteriormente expuesta, se presenta por falta de gestión en la contratación de los servicios de mantenimiento de infraestructura de las áreas de sanidad, de los establecimientos de reclusión donde se garantice un servicio en óptimas condiciones a la población privada de la libertad, y sin riesgos para el personal de salud y debilidades en los mecanismos de control interno, conforme a lo establecido en el literal b del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Hallazgo No.32. Personal de Salud

En los contratos 363 de 2015 y 331 de 2016 artículo 7, establece que se deberá disponer de la capacidad humana necesaria para la ejecución del contrato de acuerdo con las obligaciones pactadas y las recomendaciones del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas privadas de la Libertad el cual en sesión de fecha 11 de Marzo de 2016, recomendó la suscripción de órdenes de prestación de servicios para complementar la provisión de personal de servicios de salud requeridos, en los establecimientos de reclusión a nivel nacional, acorde con lo solicitado por el INPEC.

En visita realizada a los establecimientos RM Bogotá, EPAMSCAS Valledupar, EPMSC Choconta, EC -PAS-PMS-JP Bogotá, COMEB, EPMSC Combita, EPC La Esperanza de Guaduas, EPAMS Dorada, EPC Puerto Boyacá, EP Puerto Triunfo, EPMSC Acacias, CAMISERE Acacias, EPMSC Villavicencio y otros a nivel nacional se estableció que no cuentan con profesionales en Terapia Física, auxiliares de farmacia, auxiliares de radiología y auxiliares de archivo, debiendo destinar personal asistencial necesario en la atención de internos, como auxiliares de enfermería para atender estas dos últimas actividades; habiéndose recomendado en el Consejo de Salud, siendo este el máximo órgano decisorio en materia de salud para la población Privada de la libertad.

Lo anteriormente expuesto se presenta debido a falta de gestión en la adquisición de personal, para realizar las actividades de archivo y atención de farmacia, lo que aumenta la carga laboral de los demás trabajadores de la salud y presenta debilidades en las actividades de Supervisión que debe ejercer la USPEC en desarrollo del mencionado contrato de fiducia.

Hallazgo No.33 Suministro de agua para consumo (D-O)

En el artículo 2 del Decreto 1575 de 2007 se establecen las definiciones con respecto al agua para consumo y se reglamenta el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano.

Así mismo, el Decreto 204 de 2016, establece en el Artículo 2.2.1.12.2.9 acerca de la operación y mantenimiento de bienes, entre los que se encuentran incluidas las Plantas de Tratamiento de Agua Potable (PTAP) que surten de agua los establecimientos de reclusión donde no se cuenta con conexión al servicio de acueducto municipal, siendo objeto misional de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios la responsabilidad de la operación y funcionamiento de las mismas.

Sin embargo; en visita realizada a los establecimientos de reclusión EP MSC Combita, EPC La Esperanza de Guaduas y EP Puerto Triunfo se estableció que el agua que los abastece, se entrega sin tratamiento alguno y de acuerdo con análisis de laboratorio realizado por la Secretaría de Salud Departamental de Antioquía a este último, el agua de consumo contiene "*ESCHERICHIA COLI*" y otros elementos nocivos para la salud de los usuarios, así como lo descrito por la Secretaría de Salud de Boyacá al establecimiento de Combita informando que el agua no es apta para el consumo humano con una probabilidad de enfermar del 94% de la población, con el agravante de ser personas privadas de la libertad, que no tienen la posibilidad de suplirse de otra fuente de abastecimiento.

La situación anteriormente expuesta se presentó por falta de planeación de la USPEC, al no prever la continuidad de la operación, mantenimiento y funcionamiento de las plantas de agua potable dentro de los establecimientos, omitiendo el alto riesgo para la salud al consumir agua sin tratar.

La presente observación, tiene presunta connotación disciplinaria y se comunicará a las respectivas autoridades ambientales y sanitarias competentes.

Hallazgo No.34. Vertimiento de Aguas residuales

En la Resolución No 0631 de 2015 se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de agua superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones.

Así mismo, el Decreto 204 de 2016, establece en el Artículo 2.2.1.12.2.9 acerca de la operación y mantenimiento de bienes, entre los que

se encuentran incluidas las Plantas de Tratamiento de Agua Residual (PTAR) que tratan las aguas residuales producidas por los establecimientos de reclusión donde no se cuenta con conexión al servicio al alcantarillado municipal y se vierte directamente a los cuerpos de agua, siendo objeto misional de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios la responsabilidad de la operación y funcionamiento de las mismas.

Sin embargo, en visita realizada a los establecimientos de reclusión EPMSC Combita, EPC La Esperanza de Guaduas, EPAMS Dorada, EP Puerto Triunfo, se estableció que el agua residual que vierten se entrega sin tratamiento alguno a los cuerpos de agua, lo que genera contaminación con materia orgánica y otros agentes contaminantes, yendo en contravía de lo establecido por las autoridades ambientales, y en el caso específico de la EPMSC Acacias a pesar que el establecimiento cuenta con la planta de tratamiento, esta no se puede usar debido a su no funcionalidad, por lo cual las aguas las están vertiendo al alcantarillado municipal.

La situación anteriormente expuesta se presentó por falta de planeación de la USPEC, al no prever la continuidad de la operación, mantenimiento y funcionamiento de las plantas de agua residual dentro de los establecimientos, omitiendo el riesgo de sanciones impuestas por las autoridades ambientales.

La presente observación, tiene presunta connotación disciplinaria y se comunicará a las respectivas autoridades ambientales y sanitarias competentes.

2.1.2.2.1. Gestión de Talento Humano

Evaluar el macroproceso gestión de talento humano, en el proceso reconocimiento de nómina y prestaciones sociales, los factores de riesgo legalidad, eficacia y economía.

Cuadro No. 12
Planta de Personal 2016 - USPEC

NIVEL	CARGOS			CLASE DE NOMBRAMIENTO SEGÚN PROVISTOS			PROVISTOS MEDIANTE ENCARGO	PORCENTAJE DE COBERTURA	
	PROVISTOS	VACANTES	TOTAL	CARRERA	PROVISIONAL	LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION		% PROVIS TOS	% VACANTE S
DIRECTIVOS	8	6	14	0	NO APLICA	8	0	57%	43%
ASESORES	1	3	4	1	NO APLICA	1	1	25%	75%
PROFESIONAL	189	47	186	15	124	NO APLICA	43	75%	25%
TECNICO	167	101	107	46	51	NO APLICA	48	91%	9%
ASISTENCIAL	130	87	187	21	108	1	10	66%	34%
TOTAL	375	133	508	83	283	10	69	74%	26%

Fuente: USPEC

De otro lado, se revisaron los actos administrativos que conforman grupos de trabajo, los integrantes de dichos grupos, sus funciones y el reconocimiento y pago de la prima de coordinación en cada uno de ellos; así como el proceso y las políticas para la liquidación de cesantías y sus intereses. Con las siguientes conclusiones:

Hallazgo No. 35. Provisión cargos directivos

A pesar de lo establecido en el Decreto 0242 de 2012 como planta de personal para la USPEC de 508 cargos, de los cuales 14 corresponde a cargos directivos, durante 2016 se mantuvieron vacantes 6 de dichos cargos, situación que afectó el cumplimiento de las funciones por parte de ciertas dependencias de la USPEC frente a su misionalidad y al cumplimiento del mandato legal de asistir al INPEC con la provisión de bienes y servicios, por deficiencias de la alta dirección al no nombrar directivos en las diferentes dependencias.

Durante el 2016 permanecieron vacantes cargos como el de: Director de Logística, Subdirector de suministro de bienes, Subdirector de suministro de servicios, Subdirector Administrativo, Director de Infraestructura, Subdirector de Seguimiento a la Infraestructura, de Jefe de Oficina de Contratación; Jefe de la Oficina de Tecnología, y estuvo en interinidad el de Director General de la Entidad, aspecto que afectó el cumplimiento del objeto de la USPEC consagrado en el artículo 4 del Decreto 4150 de 2011, en el sentido de *“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 –INPEC”.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

En la respuesta la Entidad afirma *“Sea del caso señalar que la actual Directora General, tomó posesión del cargo el 12 julio de 2016, caso en el que se evidencia nuevamente la no continuidad de alta dirección en razón a que en un periodo de la fecha de vigencia la entidad 2012 a 2016, han pasado como directores general un numero de siete directores, lo que no ha permitido la continuidad en la toma de decisiones en cuanto a nombramientos del nivel directivos(sic)”*, situación que reafirma lo observado por este Órgano de Control, por lo que el hallazgo se mantiene.

Hallazgo No.36. Análisis antecedentes

En el análisis de los soportes de las hojas de vida del personal que se vincula a la Entidad se reconocen (contabilizan) como experiencia meses de actividades realizadas antes de la terminación de materias o del grado, dependiendo del documento que se allegue como soporte, en contravía a lo establecido en el artículo 2.2.2.3.7 Experiencia del Decreto 1083 de 2015.

Esta situación fue evidenciada en 3 hojas de vida de las revisadas, por deficiencias de control, monitoreo y falta de aplicación de la normatividad vigente y genera riesgos de nombrar personal que no cumple los requisitos mínimos del cargo o la asignación de primas a dicho personal.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

La Entidad en la respuesta indica que el personal vinculado excede el tiempo de experiencia requerido y envía soportes, pero la observación no va dirigida al no cumplimiento de requisitos, por lo que se mantiene.

Hallazgo No. 37. Cumplimiento de Requisitos (D)

Mediante Resolución No. 000806 del 19 de septiembre de 2016, se nombró en el empleo de libre nombramiento y remoción de Subdirector Administrativo, Código 150 Grado 19, sin cumplir los requisitos para el desempeño del cargo establecidos en la Resolución No. 00195 del 17 de marzo de 2015, Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, donde se exige Título profesional en disciplina académica del Núcleo Básico del Conocimiento en Administración, Tarjeta o matrícula profesional en los casos exigidos por la ley y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia

profesional relacionada, por cuanto la experiencia exigida es relacionada con las funciones a desempeñar en el cargo de Subdirector Administrativo.

Los soportes de la hoja de vida que aparecen en la carpeta son: título como Administrador de Empresas del 2006, título como Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos del 2013, Tarjeta Profesional del 29 de agosto de 2016 y certificaciones laborales que dan cuenta de estar vinculado con COOMEVA desde el 02 de octubre de 2006 hasta el 03 de marzo de 2015 (folio 49), 89 meses de experiencia ejerciendo funciones administrativas de atención al cliente que no están relacionadas con las funciones a desempeñar, ni con funciones profesionales como administrador de empresas; y 16 meses como apoyo a la liquidación de una Empresa según certificación de EMSIRVA del 25 de febrero de 2015 hasta el 12 de agosto de 2016 (folio 41).

Mediante Resoluciones No. 001001 del 26 de octubre de 2016 y No. 000078 del 10 de febrero de 2017 la Directora General en la primera resolución lo encargo y en la segunda lo nombró en el cargo de Director Administrativo y Financiero Código 0100 Grado 23, sin que cumpliera con los requisitos principales ni alternativos para ser encargado, ni nombrado en el cargo en mención.

Esta situación se da en contravía a lo establecido en el artículo 2.2.2.3.7 Experiencia del Decreto 1083 de 2015, que establece “...*Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer*”; por lo tanto esta situación constituye una presunta falta disciplinaria. Por deficiencias de control y seguimiento a la revisión de los soportes de las hojas de vida y al cumplimiento de requisitos para la posesión de los funcionarios; conllevando que se vincule a personal sin que se cumplan los requisitos de Ley y que se afecte la prestación del servicio.

La certificación expedida por ASTINCO SAS en la que se indica que se desempeñó como Director Administrativo desde el 01 de junio de 2010 hasta el 30 de junio de 2016, que anexa la Entidad en su respuesta no se puede considerar dentro de los documentos soporte de la hoja de vida, por cuanto durante este mismo periodo laboró en COOMEVA y en EMSIRVA y no se puede contabilizar el mismo tiempo dos veces.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

Atendiendo la respuesta dada por la Entidad y los conceptos del DAFP citados en la misma, la observación se mantiene por cuanto la experiencia acreditada no es relacionada, es decir de acuerdo al Concepto

20136000084651 del 30/05/2013 "(...) La experiencia relacionada, es la adquirida en el ejercicio de empleos que tengan **funciones similares a las del cargo a proveer o en una determinada área de trabajo o área de la profesión, ocupación, arte u oficio ... tal experiencia se adquiere a partir de empleos que tengan funciones similares** a las del cargo a proveer o en una determinada área de trabajo o área de la profesión ocupación arte u oficio (...)" (Subrayado y en negrilla fuera del texto original). Como en este caso, las certificaciones laborales no dan cuenta del cumplimiento de este requisito se mantendrá la observación.

Hallazgo No. 38. Certificaciones de experiencia (D)

La funcionaria identificada con CC. 1018424019 fue nombrada provisionalmente como Profesional Universitario, código 2044, grado 05, mediante Resolución No. 0196 del 19 de abril de 2013, anexando como soportes de la Hoja de vida: Título de abogada de septiembre de 2012; certificación de terminación de materias de diciembre de 2010; no anexa copia de la tarjeta profesional, ni de experiencia profesional después del grado. La certificación de experiencia como sustanciadora en la Sociedad Defensa Legal S.A.S, por 24 meses no puede considerarse válida, toda vez que no cumple los requisitos establecidos en el **artículo 2.2.2.3.8** del Decreto 1083 de 2015, "**Certificación de la experiencia.** "(...) Las certificaciones o declaraciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información: Nombre o razón social de la entidad o empresa, Tiempo de servicio, Relación de funciones desempeñadas (...)"

Igual situación se evidenció en el caso del señor identificado con C.C. 80.019.523, nombrado en PROVISIONALIDAD, como Profesional Universitario código 2044, grado 11, mediante Resolución No. 00697 del 14 de agosto de 2015, en la SUBDIRECCIÓN FINANCIERA, en cuya hoja de vida a folio 17, reposa la Resolución 1094 de 28 de febrero de 2011 mediante la cual lo nombran en el cargo Profesional de Defensa, código 3-1, grado 08 en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, pero este documento no permite saber cuánto tiempo estuvo vinculado a dicha entidad, ni cuáles eran sus funciones; es decir no cumple los requisitos establecidos en el **artículo 2.2.2.3.8** del Decreto 1083 de 2015.

Y de la señora identificada con CC. 51.615.480, es nombrada como Profesional Universitario Grado 11, en una VACANTE DEFINITIVA en el INPEC desde el 01 de julio de 2010 y luego al crearse la USPEC pasa a un cargo similar, anexando como soporte de su hoja de vida a folio 18, certificado laboral que corresponde a 26 meses, desde 01 de febrero de 2007 al 16 de abril de 2009; sin embargo, dicha constancia no cumple los requisitos establecidos en el **artículo 2.2.2.3.8** del Decreto 1083 de 2015", por cuanto no incluye las funciones desempeñadas. Además, el cargo

requiere 30 meses de experiencia que no los cumplía cuando se posesionó en el INPEC.

Esta situación se da en contravía a lo establecido en el artículo 2.2.2.3.7 Experiencia del Decreto 1083 de 2015, que establece "...Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer"; y el numeral 9 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 "9. Acreditar los requisitos exigidos por la ley para la posesión y el desempeño del cargo".

Por lo tanto esta situación constituye una presunta falta disciplinaria, la cual se da por deficiencias de control y seguimiento a la revisión de los soportes de las hojas de vida y al cumplimiento de requisitos para la posesión de los funcionarios; conllevando que se vincule a personal sin que se cumplan los requisitos de ley y que se afecte la prestación del servicio.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

Dentro de la respuesta enviada por la Entidad aparecen certificaciones laborales de periodos de tiempo que fueron tenidas en cuenta por la Entidad para la posesión de los mismos, pero que no cumplen los requisitos del Decreto 1083 de 2015, las cuales no pueden considerarse por este Órgano de Control.

Hallazgo No. 39. Recuperación de bienes (D-F)

Se evidenció que entre el 27 de diciembre de 2013 y el 17 de enero de 2014, se perdieron del almacén de la USPEC 2 computadores portátiles nuevos que se habían recibido en la Entidad el 17 de diciembre de 2013, avaluados en \$4.2 millones, los cuales no estaban cubiertos por la póliza de seguros que amparara los bienes muebles e intereses asegurables de propiedad de la entidad, incumpliendo lo establecido en los artículos 101 y 107 de la Ley 42 de 1993, que establecen la obligación de los funcionarios públicos de velar por la conservación de la integridad del patrimonio del estado representado en los bienes, patrimonio e intereses respecto de los cuales las Entidades Públicas son titulares o por los cuales deban responder.

Al no contar con las pólizas que salvaguardaran los bienes de la entidad, ni con el seguro de manejo o póliza global del sector oficial, cuyo amparo se dirige a proteger al asegurado contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes causados por los empleados de la entidad estatal en el ejercicio de los cargos amparados, y ante la pérdida de los 2 computadores portátiles se genera un hecho de reproche fiscal, en virtud de los artículos mencionados, para quienes no cumplieron con el deber de amparar y velar

debidamente por la conservación de los bienes estatales, tomando las medidas necesarias para evitar la pérdida de los mismos.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo con incidencia fiscal, teniendo en cuenta además, que en virtud del literal d) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, en los procesos de responsabilidad fiscal se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos.

A pesar de que la USPEC adelantó proceso disciplinario y mediante el Auto de Cargos No. 003-2015, del 06 de noviembre de 2015 proferido por la oficina de Control Interno Disciplinario se calificó preliminarmente la falta como GRAVE a título de CULPA GRAVE, en el fallo del proceso no se evidencia la recuperación de dichos bienes, ni de los recursos equivalentes a los mismos, por lo que a la fecha no se ha resarcido el daño causado al erario público, en los términos en que lo define el artículo 6° de la Ley 610 de 2000.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

En respuesta dada por la Entidad, se confirma que a la fecha no se ha realizado la recuperación de los recursos públicos, por cuanto el Grupo de Control Interno Disciplinario de la USPEC no ha reportado recuperación de los mismos.

Hallazgo No.40. Comisión para ocupar cargo de libre nombramiento y remoción

Durante 2016 se encargó a algunos funcionarios de la planta de personal en cargos de libre nombramiento y remoción, sin comisionarlas para aceptar el mismo, desconociendo lo establecido en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004. *"Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que se les otorgue comisión hasta por el término de tres (3) años, en períodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra".*

Esta situación indica incumplimiento normativo y se presenta por debilidades de control y monitoreo en el manejo de los temas de administración de personal.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

La Entidad en la respuesta afirma: *“Uno de los temas que esta Dirección entró a revisar a partir del 12 de julio de 2016, fue la situación administrativa de los funcionarios de carrera administrativa que se encontraban desempeñando cargos de libre nombramiento y remoción en calidad de encargados. Una vez realizado el estudio técnico y se estableció con claridad la situación jurídica de los funcionarios de carrera que desempeñaban cargos de libre nombramiento y remoción en calidad de encargados, se procede a tomar las determinaciones pertinentes”*, confirmando que la situación se presentó en la vigencia evaluada.

Hallazgo No.41. Otorgamiento de licencias sin competencia

Mediante Resoluciones No 00057 de 29 de enero, No. 0296 del 28 de abril, No. 0304 de 25 de mayo y No. 0360 del 10 de agosto de 2016 se le concedió licencia ordinaria remunerada a diferentes funcionarios de la USPEC, por parte de la Directora Administrativa y Financiera, extralimitando sus competencias, ya que el numeral 3 del artículo 2 de la Resolución No. 0084 del 07-03-2013 otorgaba competencia para conceder licencias no remuneradas y no la que se concedió mediante estos Actos Administrativos.

Mediante Resoluciones posteriores, la Directora Administrativa y Financiera revocó las licencias ordinarias remuneradas, argumentando que la administración fue inducida en error por la funcionaria que ostentaba el cargo de Coordinadora de Talento Humano, que le otorgaba poder en la injerencia en la toma de decisiones en materia laboral.

Las situaciones descritas evidencian presunta falta disciplinaria, al incurrir en una prohibición contemplada en el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, por lo que esta observación tiene ese alcance. Como la Procuraduría General de la Nación está adelantando indagación por los hechos en mención, no se compulsará copia de este hallazgo.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

Frente a este hecho, la entidad aclara que “la Oficina de Control Interno puso en conocimiento a la Procuraduría General de la Nación los hechos en mención con el fin de que se adelantaran las investigaciones disciplinarias y

que con Expediente IUS 2016-171260-IUC-D-2016-788-859947 la PGN está llevando la investigación correspondiente, confirmando el hallazgo.

Hallazgo No. 42. Soportes hojas de vida

No se está dando cumplimiento al artículo 49 del Decreto Ley 1950 de 1973, en cuanto a la presentación y conservación en las carpetas de la Hoja de Vida de los funcionarios al momento de acceder a una novedad laboral, de los documentos soporte de los requisitos para acceder al nuevo cargo.

Esta situación se presenta por deficiencias de control y monitoreo en la revisión y exigencia de los documentos que soporten el cumplimiento de los requisitos para los cargos al momento de presentarse la novedad administrativa y genera riesgos de incumplimiento de los mismos por parte de los poseionados.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

La Entidad indica en su respuesta "Teniendo en cuenta lo establecido por el Decreto 242 de 2012, se recibió la información de hoja de vida de las personas que fueron incorporadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC, y se procedió a reincorporar a los funcionarios quienes se encontraban desempeñándose en cargos de carrera en el INPEC, teniendo que no correspondía a la USPEC hacer una nueva evaluación ya que los funcionarios que fueron reincorporados ingresaron en un cargo de igual denominación y se tomaba como traslado y no como nueva incorporación, de acuerdo a lo estipulado en el literal a y c del numeral 1 del artículo 81 del Decreto 1240 de 1978. Validada la hoja de vida si se encuentran los documentos que soportan el cumplimiento de los requisitos para los cargos al momento de presentarse la novedad administrativa" y lo que se está observando es la falta de actualización de los datos al momento de una novedad administrativa.

Hallazgo No.43. Prima de Coordinación

La USPEC cuenta con veintiséis (26) Coordinaciones o Grupos de Trabajo, creadas mediante Resoluciones Internas de la Dirección General, de las cuales 5 están integradas por menos de cuatro (4) funcionarios, indicando que la Entidad no está dando cumplimiento a lo establecido en el Artículo 8 del Decreto 2489 de 2006, que establece que los grupos internos de trabajo no podrán tener menos de cuatro (4) empleados.

Los grupos de trabajo que no cumplen lo establecido en la norma, de acuerdo a la información proporcionada por la Entidad, son el Grupo de

Control Interno Disciplinario de la Oficina Jurídica, el de Atención a Entes Externos, el de Administración del Riesgo de la Oficina de Control Interno; los grupos de Planes, Programas y proyectos y programación, análisis y seguimiento de la Oficina de Planeación.

Esta situación se presenta por debilidades de control y monitoreo en la aplicación de la normatividad vigente y genera que la Entidad realice pagos por primas de coordinación a funcionarios por labores de jefes de grupo, cuando no se cumple lo establecido en la norma, ni los informes entregados por los mismos dan cuenta del cumplimiento de funciones a cargo del grupo de trabajo.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

A pesar de la respuesta dada por la Entidad indicando que “...en el segundo semestre de 2016, el grupo de Evaluación, Seguimiento y Atención a Entes Externos, le correspondió apoyar las tareas del grupo de Administración del Riesgo, redoblando su carga laboral para cumplir con los seguimientos, evaluación y comunicación de los 38 informes de ley y seguimientos realizados en dicha vigencia. En este orden, le correspondió a los 5 profesionales y dos técnicos asumir toda la carga laboral de la oficina de Control Interno en el segundo semestre de dicha vigencia, con ocasión de la falta de personal, principalmente personal calificado para el ejercicio de auditoría que le corresponde a esta dependencia”, la observación se mantiene por cuanto el número de funcionarios de cada una de las dependencias no corresponde al establecido en la norma y los resultados presentados por las coordinaciones no generan valor agregado a la Entidad.

Hallazgo No.44. Interrupción vacaciones

Se estableció que para programar el disfrute de las vacaciones, la Entidad realiza un Plan de acuerdo a las necesidades de cada oficina; por lo tanto, se liquidan los montos de esta prestación y se programa el disfrute en el mes previamente acordado; sin embargo, mediante Resolución y argumentando necesidades del servicio, en la mayoría de los casos se aplaza o se interrumpe el disfrute de dicho derecho de los funcionarios. El porcentaje de aplazamientos es del 15% y el de interrupciones es del 8%, en relación con las 351 vacaciones concedidas en la vigencia 2016.

De esta situación, se evidencia desconocimiento de la finalidad de la institución de las vacaciones, la cual busca que a través del descanso tanto físico como mental, el trabajador dentro de cada año laborado, recupere su energía y se reintegre con una mejor y mayor productividad a la entidad. Además, genera riesgo económico, al acumular periodos de vacaciones lo

que podría conllevar el reconocimiento económico del disfrute al funcionario al momento del retiro del funcionario, cuando la entidad debe indemnizar las vacaciones no disfrutadas.

Lo anterior por debilidades de control, seguimiento y monitoreo en la asignación y disfrute de vacaciones y de segregación de funciones dentro de los empleados de una misma área, que permita disfrutar de vacaciones a los funcionarios sin afectar la prestación del servicio.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

La Entidad en su respuesta indica *“la planta de personal nunca se ha provisto en su totalidad, dificultando cubrir las necesidades de personal de cada área, lo que generó el aplazamiento he(sic) interrupción de las vacaciones otorgadas a los funcionarios, por necesidades del servicio, puesto que las actividades a realizar por los funcionarios a los cuales se les aplazo o interrumpió su período vacacional, no fueron asumidas por ningún otro empleado de la USPEC”*, por lo que la observación se mantiene por el riesgo en los recursos públicos al no permitir el disfrute de las vacaciones de los funcionarios dentro de los plazos de Ley.

Hallazgo No.45. Programación de visitas de seguimiento a obras

En la solicitud y autorización de las comisiones de servicios (viáticos) para las visitas a las obras de infraestructura se evidencia desconocimiento de los principios de la gestión pública, en especial el de eficiencia administrativa, consagrado en el artículo 17 de la Ley 489 de 1998, en el sentido de: *“... optimizar el uso de recursos, con el propósito de contar con organizaciones modernas, innovadoras, flexibles y abiertas al entorno, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado”*; ya que las comisiones de 1 o 2 días para realizar seguimiento a los contratos de obra o para hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas de alimentación o de salud, no contribuyen a la realización de evaluaciones objetivas, ni completas del objeto de los contratos que se están avalando.

Esta situación evidencia deficiencias en el uso de los recursos, en la programación de las visitas, en la autorización de viáticos y afecta el seguimiento a la ejecución de los contratos de infraestructura, salud y alimentación y en la calidad en la prestación de los servicios a la población privada de la libertad.

Aspectos relevantes de la respuesta y análisis

Dentro de la respuesta la Entidad afirma “... el Grupo Administrativo solo recibe la certificación del funcionario o contratista donde se evidencia la presentación del informe correspondiente a la visita, radicado en su dependencia, una vez revisado y aprobado por el jefe inmediato, de tal forma que el informe de la comisión reposa en el área de trabajo a la cual pertenece, en donde se podrán realizar las respectivas consultas y seguimientos”, aspecto que no tiene relación con lo glosado por este Ente de Control.

2.1.2.2.2. Seguimiento al plan de mejoramiento

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, presentó el Plan de Mejoramiento con corte 31 de diciembre de 2016, conformado por 155 hallazgos de las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015. Para las actividades de fechas de inicio y terminación, se estableció un periodo de nueve (9) meses, comprendidos entre el 05/09/15 y el 30/06/17, los cuales a la fecha de verificación (31/05/17), cuentan con un mes para el cumplimiento de las acciones de mejora.

Sin embargo, los hallazgos correspondientes a la ejecución presupuestal, constitución de reservas presupuestales y los porcentajes establecidos, cuando éstas superen el 2% de gastos de funcionamiento y el 15% de inversión, del presupuesto del año inmediatamente anterior, son reiterativos en las vigencias mencionadas, incumpliendo con lo preceptuado en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995 y los artículos 13, 14 y 17 del Estatuto Orgánico de Presupuesto No. 111 de 1996.

Igualmente, en lo concerniente a la información financiera, también son reiterativos los hallazgos para las mismas vigencias, relacionados con los grupos más representativos del Balance General como son Deudores y Propiedades, Planta y Equipo, que representan el 95% del total de los activos, incumpliendo con lo establecido en la Resolución 357 de 2008, expedida por la Contaduría General de la Nación, lo que denota que las actividades propuesta para eliminar las causas que dieron origen a los hallazgos, no son efectivas.

Es importante resaltar que desde el año 2013, la CGR presentó el hallazgo No. 4 “Informes de Supervisión e Interventoría (D)”. La USPEC estableció como Acción de Mejora: “Realizar informes de supervisión e interventoría que contengan el avance físico, financiero, el cumplimiento de cronograma de obra y calidad de obras de conformidad con el objeto contractual 2. Formular la estrategia funcional y operativa para fortalecer la función de “apoyar y vigilar el desarrollo y cumplimiento de la función de supervisión de contratos”, sin embargo, en el seguimiento a dicho Plan, a la fecha de verificación el reporte de avance es 0%.

Así mismo, ocurre con los hallazgos correspondientes a la gestión misional, que se continúa con las mismas deficiencias, sin que se realice su evaluación, seguimiento y control para poder corregir las desviaciones que se presenten y que verdaderamente mitiguen el riesgo de ocurrencia.

Lo anteriormente expuesto, indica la falta de compromiso tanto de los responsables de implementar las acciones de mejora como de la dependencia encargada de realizar el seguimiento y cumplimiento de las metas fijadas.

2.1.3. CONTROL DE LEGALIDAD

En desarrollo de la auditoria, se evidencio el desconocimiento, la indebida interpretación o falta aplicación de algunas normas que regulan la actividad contractual, presupuestal, contable y gestión misional, que se ve reflejada en los hallazgos que obran en el presente informe, en especial en las normas correspondientes a los macroprocesos de Gestión de Adquisición de Bienes, Gestión de Talento Humano, Planes, Programas, Proyectos y Eventos Extraordinarios

2.1.4. CONTROL FINANCIERO

ALCANCE

El valor de los activos de la USPEC con corte a 31 de diciembre de 2016 ascendió a \$576.872.6 millones, de los cuales el grupo más representativo es Deudores con una participación del 56% (\$322.633.3 millones), conformado principalmente por el rubro de Recursos Entregados en Administración por \$269.649.3 millones, participando con el 83.6%, seguido del rubro Avances y Anticipos Entregados por \$52.920.2 millones, con el 16.4%. El otro grupo dentro del total de activos con una participación del 44% (\$253.737.0 millones) es Propiedades, Planta y Equipo, cuyo rubro de mayor representatividad es Construcciones en Curso por \$252.274.5 millones, que corresponde a costos y demás cargos incurridos en el proceso de construcción, mantenimiento y ampliación de establecimientos carcelarios.

Los pasivos ascendieron a \$199.251.2 millones y están representados principalmente por el grupo de Cuentas por Pagar por \$195.499.5 millones con una participación del 98% y el rubro más relevante es Proyectos de Inversión por \$155.562.9 millones.

El patrimonio de la USPEC fue de \$377.621.3 millones, en donde se revisaron las cuentas correlativas del activo.

Hallazgo No.46. Recursos Entregados en Administración

La Ley 87 de 1993, en el artículo 2 numeral g) determina: *“Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”*.

La Resolución 357 de 2008, en el numeral 3.8 establece Procedimientos de Control Interno Contable con el propósito de lograr una información contable con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad y entre otros, determina, que las entidades como mínimo deben realizar: *“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”*. El Subrayado es nuestro.

No obstante, el anterior marco normativo general y el de la Contaduría General de la Nación- CGN, la CGR determinó incertidumbre en la cuenta 1424 Recursos Entregados en Administración en lo relacionado con los recursos pendientes de legalizar por \$22.914,4 millones, del Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos No. 274 del 09/10/14, celebrado con el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca – FONDECUN, para 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.

La incertidumbre contable por \$22.914,4 millones, se genera por cuanto pese a que el contrato con su prórroga terminó en mayo de 2016, a la fecha de la visita de la Contraloría, la entidad por debilidades de comunicación, coordinación y gestión del área de infraestructura de la USPEC, no ha realizado la correspondiente depuración de este rubro, por lo cual se desconoce el impacto contable, en otros rubros, una vez se realice la misma, tal como lo prevé la Resolución 357 de 2008.

Al respecto, la USPEC en respuesta del 5 de mayo de 2017, argumenta que, desde la finalización del contrato mayo de 2016 no ha logrado obtener las actas de recibo a satisfacción por parte de algunos establecimientos carcelarios y que a la fecha se encuentra en trámite de revisión de la documentación entregada por el contratista, para efectos de liquidar el contrato y proceder a realizar la mesa de trabajo entre las áreas misionales y de apoyo de la USPEC con la Coordinación de Contabilidad, afirmaciones que ratifican la incertidumbre contable determinada por el órgano de control al cierre del ejercicio de 2016.

La USPEC a través de los Convenios Interadministrativos No. 202 y 227 de 2013, celebrados entre el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional de Colombia, el INPEC y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares por \$21.141.6 millones y \$26.216.7 millones, respectivamente, cuyos objetos son: "Aunar esfuerzos técnicos, logísticos, legales, financieros, administrativos y económicos para la generación de 608 nuevos cupos en el EPMSC Tierra Alta (Córdoba), de conformidad con los diseños y planos avalados por el INPEC y 1.200 cupos en el EPMSC La Pola de Guaduas (Cundinamarca).

Dichos recursos por \$47.358.3 millones, fueron desembolsados a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares en las vigencias 2013 y 2015, sin que a diciembre 31 de 2016 se evidencie legalización alguna de dichos recursos o avance de obra respectivo, situación que no permite evidenciar si los bienes y/o servicios pactados se han recibido.

Lo anterior debido a la falta de gestión en la administración de los recursos entregados, así como a la ausencia de mecanismos de control, falta de coordinación y conciliación permanente entre las áreas de contabilidad y la Dirección de Infraestructura de la USPEC, con el objeto de contribuir a la eliminación de los riesgos relacionados con la oportunidad de la información y la amortización, conforme a lo preceptuado en la Resoluciones No. 356 de 2007 y 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación.

Lo expresado anteriormente, afecta el cumplimiento en la generación de cupos y desatención de la declaratoria del Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria (Ley 65 de 1993, artículo 168, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario).

Hallazgo No.47. Avances y Anticipos Entregados

El saldo de la cuenta Avances y Anticipos Entregados por \$52.920,2 millones presenta una sobrestimación por \$4.232.1 millones, debido al no registro contable de la legalización de anticipos correspondientes a los contratos de obra No. 217, 218 y 219 de 2013 y 403 de 2014 y simultáneamente subestima en el mismo valor la cuenta Construcciones en Curso.

Lo anterior no refleja la realidad económica de las cifras consignadas en el estado contable por debilidades de Control Interno contable y por inaplicación de la normatividad contable vigente en especial los numerales 2.1.1. Reconocimiento y 3 registro de la totalidad de las operaciones, 3.8 conciliaciones de información y 3.15 Eficiencia de los sistemas de información, de la Resolución 357 de 2008 expedida por la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo No.48. Revelación en las Notas a los Estados Contables

Las notas a los Estados Contables no cumplen con lo establecido en la Resolución No. 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, en cuanto a las actividades de elaboración de los estados contables y análisis, interpretación y comunicación de la información por las siguientes razones:

- Inadecuada estructuración de las notas a los estados contables: se presentan cifras diferentes a las indicadas al inicio de las Notas (Miles).
- Revelación insuficiente en las notas a los estados contables: no se detalló el grupo del Patrimonio ni sus cuentas y subcuentas.
- Inconsistencia entre los valores de las notas a los estados contables y los saldos revelados en los estados contables: (19) Otros Activos, (197007) Licencias, (24) Cuentas por Pagar y (240101) Proyectos de Inversión.

Por lo anotado anteriormente, se dificulta el análisis e interpretación de los estados financieros y no se da cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 357 de 2008 de la CGN. La USPEC no cuenta con manuales donde se describan las diferentes formas de desarrollar las actividades contables, así como la correspondiente asignación de responsabilidades y compromisos a los funcionarios que las ejecutan directamente.

Hallazgo No.49. Control Interno Contable

La USPEC no cuenta con un manual donde se describan las diferentes formas de desarrollar las actividades contables, así como la correspondiente asignación de responsabilidades y compromisos a los funcionarios que las ejecutan directamente.

De otra parte durante la vigencia 2016 el Comité de Sostenibilidad Contable se reunió una sola vez al año y en el acta de la misma no se consagro lo relacionado con cuentas pendientes por depurar.

La entidad carece de una herramienta para administrar los riesgos de índole contable a fin de preservar la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información como producto del proceso contable, lo anterior obedece a debilidades en los mecanismos de control interno contable, desconociéndose lo establecido en la Resolución No. 357 de 2008, proferida por la Contaduría General de la Nación.

CONTROL INTERNO CONTABLE

Concepto Control Interno Contable

Evaluado el control interno conforme a la metodología prevista en la Guía de auditoría y el anexo 6, correspondiente al Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable, a través de los procesos de revelación de los estados contables y la ejecución y cierre del presupuesto, obtuvo una calificación de 2,90 lo que significa que la calidad y eficiencia del control interno, equivale a "Ineficiente", debido a la inexistencia de controles y procedimientos, que permitan la obtención de información oportuna.

2.1.5. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Se evaluó el sistema de control interno de la Entidad, para lo cual se diligencio el aplicativo diseñado para el efecto en virtud de lo cual se revisaron 26 ítems que arrojaron una calificación total de 2,608 ubicando al SCI de acuerdo con los valores de referencia, como un sistema **INEFICIENTE**, lo que significa que los controles implementados y evaluados no son adecuados para disminuir los riesgos en los procesos donde se aplican, ni son efectivos en su actividad de mitigarlos, conforme obra en el siguiente cuadro:

Cuadro No.13 – Calificación control Interno

CALIFICACIÓN FINAL	FASE PLANEACIÓN	FASE EJECUCIÓN
Total Calificaciones	65	69
No. Ítems evaluados	26	26
Calificación Promedio (Total Calificaciones / No. Ítems evaluados)	2,500	2,654
Calificación sobre el diseño y efectividad de controles	Inadecuado	Inefectivo
% Ponderación (% Asignado)	30%	70%
Subtotal Calificaciones (Calificación Promedio * % Ponderación)	0,750	1,858
TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE (SUMA DE SUBTOTALES)	2,608	
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO	Ineficiente	

Fuente: Guía de Auditoria CGR

Las deficiencias que afectaron el concepto de control interno se presentaron esencialmente en el macroproceso de planes, programas y proyectos y eventos extraordinarios, en los procesos de formulación, con los factores de riesgo de consistencia de la información y oportunidad, proceso de resultado

e impacto los factores de riesgo de consistencia de la información, eficiencia y efectividad.

Macroproceso de gestión financiera, presupuestal y contable, proceso de revelación de los estados contables y financieros, factores de riesgo de oportunidad, legalidad y consistencia de la información, proceso de ejecución y cierre del presupuesto, factores de riesgo de eficiencia, legalidad, oportunidad y consistencia de la información.

Macroproceso de gestión de talento humano, proceso de reconocimiento de nómina y prestaciones sociales, factor de riesgo de legalidad,

Macroproceso de gestión de adquisición de bienes y servicios, proceso de ejecución contractual, anticipos y modificaciones, factores de riesgo de eficiencia y eficacia, proceso de estudios previos, factor de riesgo de eficacia. Macroproceso de gestión de las tecnologías, proceso de sistemas de información, factores de riesgo de eficiencia y consistencia de la información,

3-ATENCION A DENUNCIAS

A la Auditoria le fueron asignadas las siguientes denuncias, que fueron objeto de visitas y análisis, arrojando los hallazgos que obran en el presente informe.

3.1. AT- 157 – 2016-107764-82111-D Rad. No. 2016ER0108470 del 28 de octubre de 2016

Relacionada con presuntas irregularidades por parte de la Directora Administrativa y Financiera,

3.2. AT-26-2017-112908-82111-D

Relacionada con un presunto detrimento patrimonial registrado en el proyecto de vigilancia electrónica el cual provee la USPEC y el INPEC administra. Se presentan irregularidades en pagos de servicio NO PRESTADO, falta de supervisión del contrato y favorecimiento a terceros, y direccionamiento de fichas técnicas para conveniencias personales y escogencia de contratista amañado.

La denuncia puntualmente es para el contrato 012 de 2016 el cual NO se ha facturado el servicio que se presta sino que la USPEC ha favorecido el contratista actual pagándole (sic) el servicio NO prestado, certificado por el Director del CERVI.

3.3. AT-29-2017-112899-82111-D

Presuntas irregularidades en el proceso de adquisición de computadores a través de bolsa mercantil porque la USPEC cambio las especificaciones técnicas entregadas por el INPEC.

3.4. AT-31 -2017-113502-82111-D

Relacionada con presunto incumplimiento del contrato 398 de 2014, suscrito entre la USPEC y el Consorcio Global Construcción Girardot, cuyo objeto era la adecuación, mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física para generar cupos adicionales en el establecimiento penitenciario de la Ciudad de Girardot "El Diamante".

3.5. AT-34-2016-108182-80474-D

Relacionada con presuntas irregularidades en el Contrato 363 de 2015, suscrito entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC y el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 (conformado por la Fiduprevisora y Fiduagraria) para la prestación del servicio médico a la población carcelaria de Santa Marta, en especial al establecimiento Penitenciario y Carcelario Rodrigo de Bastidas

4-INSUMOS DE AUDITORIA:

Dentro de la Auditoría se atendieron los insumos que se relacionan a continuación:

Los resultados de estos insumos se ven reflejados en el cuerpo de este informe.

Cuadro No. 14
Insumos de Auditoria años 2016 y 2017

1		2016 ER 127587	19/12/2016
2	2016-108978-82111-IS	2016-ER120354,	28/11/2016
3	No. 2016-108977		28/11/2016
4	2016-106451-82111-IS	2016ER0100048	01/10/2016
5	2016-106856-82111-IS	2016ER0102865	10/10/2016
6	2016-107656-82111-IS	2016ER0110413	28/10/2016
7	2016-108132-82111-IS	2016ER0114003	09/11/2016
8	2016-108978-82111-IS	2016ER0120354	28/11/2016
9	2016-110132-82111-IS	2016ER0128490	23/12/2016
10	2016-110179-82111-IS	2016ER0128536	16/12/2016

11	2017-112808-82111-IS	2017ER0016882	20/02/2017
12	2017-112810-82111-IS	2017ER0016896	20/02/2017
13	2017-113422-82110-IS	2017ER0021125 2017ER0025796	02/03/2017 14/03/2017
14	2017-113912-82111-IS	2017ER0024291	09/03/2017
15	2017-114281-82111-IS	2017ER0026753	16/03/2017
16	2017-114514-82111-IS	2017ER0028119	17/03/2017
17	2017-114775-82111-IS	2017ER0030377	24/03/2017
18	2017-114984-82111-IS	2017ER0030551	27/03/2017
19	2017-115263-82111-IS	2017ER0033162	31/03/2017
20	2017-115341-82111-IS	2017ER0033386	03/04/2017
21	2017-116140	2017IE0042119	22/05/2017

Elaboró: Equipo Auditor

6- Glosas de la Cámara de Representantes

Informe de la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro 2015, hallazgo en materia presupuestal. Fuente: Contraloría General de la República.

De orden Presupuestal

Reservas Presupuestales

Las reservas presupuestales constituidas de los gastos de inversión para la vigencia fiscal 2015 fue del 59,6% de la apropiación definitiva de Gastos de Inversión para la vigencia, con lo cual durante últimos dos años, la USPEC ha superado los valores reglamentarios permitidos para la constitución de las reservas presupuestales de inversión, establecidas en el art. 2 del decreto 1957 del 2007 donde se indica no exceder el 15% de los gastos de inversión en la constitución de las reservas presupuestales.

En la auditoría adelantada en la vigencia de 2016, se presentó nuevamente la constitución de reservas por \$336.068.0 millones, las cuales superaron los topes establecidos en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995, en gastos de funcionamiento el 27% (\$127.815,9 millones) y en gastos de inversión el 101% (\$208.252,1 millones).

Vigencias Expiradas

Al cierre de la vigencia 2016, no se ejecutaron reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2015 por valor de \$7.497,1 millones, como se relaciona en la evaluación presupuestal, situación similar a la observada en el periodo de 2015, lo que indica la falta de compromiso de la Entidad en

subsanan tal debilidad, teniendo en cuenta que dicho valor se incrementó en un ciento por ciento.

Pérdidas de Apropiación

Durante la vigencia de 2015 hubo pérdidas de apropiación por \$27.406.4 millones, debido según la USPEC a sobranes en los contratos de alimentación para internos y la declaratoria de desierto del proceso de adquisición de partes para vehículos del INPEC, en cuanto a los gastos de funcionamiento. Para los gastos de inversión el valor fue de \$21.153.1 millones.

En el periodo de 2016 la pérdida de apropiación fue de \$23.971.7 millones, discriminados en el 35% (\$8.372.9 millones) en funcionamiento y el 65% (\$15.598.8 millones) en inversión. Sin embargo, los compromisos superaron las obligaciones en gran proporción, teniendo que constituir un alto porcentaje de reservas presupuestales.

Rezago Presupuestal

Se constituyeron reservas presupuestales sobre el presupuesto comprometido y no ejecutado a 31 de diciembre de 2015 por valor de \$114.711 millones; y se constituyeron Cuentas por Pagar por valor de \$119.560 millones.

Para la vigencia auditada de 2016 se presentó similar situación para el rezago presupuestal por \$337.050 millones, de los cuales el 99,7% (\$336.068,0 millones) corresponde a Reservas Presupuestales y el 0,3% (\$982,0 millones) a Cuentas por Pagar.

De orden Contable

La USPEC realizó las conciliaciones bancarias, excepto algunas partidas conciliatorias del mes de diciembre de la cuenta corriente No.031-842136-73-gastos de personal, Banco de Colombia por valor de \$69.226.568 originados por documentos de recaudo por clasificar y por no terminar el proceso de órdenes de pago extensivas en SIIF que se ajustan en la vigencia 2016.

Para la vigencia de 2016 las conciliaciones bancarias presentaron unas partidas conciliatorias de fechas recientes y son las adecuadas al registro de sus actividades.

La cuenta deudores está integrada por los saldos contables transferidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho correspondiente al convenio 366 de

2010 celebrados con FONADE, recursos entregados en administración a FONDECUN, pendientes de trasladar al INPEC y por anticipos a los diferentes contratistas e incapacidades reportadas en la nómina mensual por el grupo de administración de personal.

En la vigencia 2016 se continúa presentando la misma situación en cuanto al manejo de la cuenta Recursos Entregados en Administración tanto en lo relacionado con los recursos pendientes de legalizar por \$22.914,4 millones, del Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos No. 274 del 09/10/14, celebrado con el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca –FONDECUN y los contratos No. 202 y 227 de 2013, celebrados entre el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional de Colombia, el INPEC y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares por \$21.141.6 millones y \$26.216.7 millones, respectivamente. Dichos recursos fueron desembolsados a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares en las vigencias 2013 y 2015, sin que a diciembre 31 de 2016 se evidencie legalización alguna o avance de obra respectivo.

Informe Ejecutivo Anual sobre el Estado del Modelo Estándar de Control Interno MECI a 31 de Diciembre de 2015.

Debilidades en la planeación estratégica al momento de formular objetivos estratégicos para el fortalecimiento del sistema de control interno.

Las actividades programadas en los proyectos de inversión de seguridad de la información y gestión de la calidad, para la vigencia 2015, culminaran en la vigencia 2016, por prórrogas en los contratos suscritos para este fin.

Las etapas de la planeación estratégica, requiere revisiones periódicas de la alta dirección, para generar acciones correctivas que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Establecer controles en el direccionamiento estratégico, mediante indicadores de alerta de cumplimiento en el plan estratégico y plan de acción institucional con variables cuantitativas y cualitativas que permitan observar los cambios respecto el alcance de los objetivos y cumplimiento de las metas.

En la estrategia integrada de Gobierno en Línea, comunicaciones y rendición de cuentas no se establecieron líneas de acción propias de cada una de ellas, lo que afectó su implementación.

La formulación de las metas del Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2015 2018, continuaron vigentes para la USPEC, heredando el

rezago de entrega de productos afectando las posibilidades de su logro, entre otros factores, por deficiencia en la asignación presupuestal.

Revisado el mapa de riesgo institucional y por procesos no están definidos, ni identificados la totalidad de los riesgos que afectan el cumplimiento de los objetivos institucionales, lo cual se refleja en el cumplimiento de las metas misionales, de conformidad con los registros de sinergia y en el sistema de seguimiento a proyectos de inversión "SPI.

El componente de identificación del riesgo desarrollado en los procesos y procedimientos institucionales no cuenta con el contexto estratégico, dejándose de identificar factores externos que afectan negativamente el cumplimiento de su misión, los cuales no fueron analizados por la entidad para su administración. No se capacitó a los funcionarios de la entidad, en los temas relacionados con la administración del riesgo y MECl.

Como resultado de la auditoria adelantada por la Contraloria General de la Republica para la vigencia 2016, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, no solamente se reiteran las deficiencias anteriormente expuestas en la auditoria vigencia 2015, sino que se conceptúa que la gestión y resultados es **DESFAVORABLE** y la evaluación de la calidad y eficiencia del sistema de control interno determinó que el diseño de los controles es **INADECUADO** y los mismos no son efectivos por cuanto no mitigan los riesgos debido a que se detectaron deficiencias de control en el proceso presupuestal, consistencia de la información, legalidad oportunidad, efectividad y eficiencia en los procesos formulación y resultado e impacto del macroproceso de gestión misional, eficiencia, eficacia y economía en los procesos de selección de proveedores, ejecución contractual y supervisión e interventoría, entre otros.

7. ANEXOS

Anexo No. 1. Estados Contables 2016 y notas explicativas

A 31 DE DICIEMBRE 2016 - 2015
CIFRAS EXPRESADAS EN MILES DE PESOS

CODIGO	ACTIVO	NOTAS	2016	2015	CODIGO	PASIVO	NOTAS	2016	2015
	CORRIENTE					CORRIENTE			
1.1	Efectivo	1	322.654.504	203.056.845	2.4	Cuentas por pagar	5	199.251.225	41.001.438
1.1.05	Caja		21.240	66.227	2.4.01.01	Adquisición de bienes y servicios nacionales		195.499.513	37.523.359
1.1.10	Bancos y corporaciones		21.240	66.227	2.4.01.02	Proyectos de inversión		36.958.416	26.823.669
					2.4.25	Acrescitos		155.562.915	3.161.180
1.4	Deudores	2	322.533.254	202.599.518	2.4.36	Retención en la fuente e impuesto de timbre		304.472	4.100.496
1.4.20	Avances y Anticipos Entregados		32.920.185	116.254.983	2.6	Obligaciones laborales		2.723.668	3.435.011
1.4.24	Recursos entregados en Administración		269.649.039	86.592.995	2.5.05	Salarios y prestaciones sociales		1.218.341	1.777.577
1.4.70	Otros Deudores		63.740	151.938	2.7	Pasivos Estimados	6	1.218.341	1.777.577
					2.7.10	Provisión Para Contingencias		-	-
					2.7.15	Provisión Para Prestaciones Sociales		-	-
	NO CORRIENTE		254.218.061	124.293.864		Otros pasivos	7	2.533.371	2.000.402
1.6	Propiedades, planta y equipo	3	253.737.051	123.605.495	2.9.05	Pasivos a favor de terceros		2.533.371	2.000.402
1.6.15	Construcciones en curso		252.274.497	121.824.437		TOTAL PASIVO		199.251.225	41.001.438
1.6.35	Bienes muebles en bodega		203.561	684.935					
1.6.37	Propiedad planta y Equipo no Explotado		52.674	21.143					
1.6.55	Maquinaria y Equipo		33.077	9.773					
1.6.65	Muebles, enseres y equipos de oficina		169.846	157.718					
1.6.70	Equipos de comunicación y computación		2.110.447	1.445.208					
1.6.75	Equipo de transporte, tracción y elevación		329.797	332.797					
1.6.80	Equipos de comedor, cocina, despensa y novelería		760	760					
1.6.85	Depreciación acumulada		-1.477.927	-878.296					
1.9	Otros activos		481.010	688.369					
1.9.05	Gastos pagados por anticipado		57.429						
1.9.10	Cargos diferidos		82.620						
1.9.70	Intangibles		340.961	688.369					
	TOTAL ACTIVO		576.872.555	327.362.709					
								576.872.555	327.362.709

Cuentas de Orden Deudoras
Unidos, Activos y Mecanismos de Solución de Conflicto
Bienes Entregados a Terceros
Responsabilidades en Proceso
Derechos Contingentes por el control (CA)
Deudores de Control por el control

María Cristina Palau Salazar
MARIA CRISTINA PALAU SALAZAR
Directora General

Cuentas de Orden Acreedoras
Leyes y Mecanismos de Resolución de Conflictos
Acreedores por el Control (DEI)

Jairo Enrique Sánchez Nieto
JAIRO ENRIQUE SANCHEZ NIETO
Coordinador Grupo de Contabilidad
T.P. No. 91584-1

UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC
NIT 900.523.392-1
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA Y SOCIAL COMPARATIVO
DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE: 2016 - 2015
CIFRAS EXPRESADAS EN MILES DE PESOS

Código	Concepto	Notas	2016	2015
4	INGRESOS			
41	Ingresos Fiscales	8	633.590.780	646.842.207
4110	No Tributarios		70	495.946
47	Operaciones Interinstitucionales		70	495.946
4705	Fondos recibidos		627.886.876	643.856.356
4720	Operaciones de Enlace		618.613.775	642.120.061
4722	Operaciones Sin Flujo de Electivo		2.113	0
			9.250.900	1.736.292
48	OTROS INGRESOS			
4805	Financieros		5.703.834	2.489.905
4803	Otros ingresos		5.132.063	2.368.121
4810	Extraordinarios		1.704	765
4815	Ajuste ejercicios anteriores		563.741	56.677
			6.240	64.322
5	GASTOS			
51	De administración		534.952.410	437.159.243
5101	Sueldos y salarios	9	26.624.175	26.390.790
5102	Contribuciones imputadas		14.981.491	14.742.637
5103	Contribuciones efectivas		69.104	0
5104	Aportes sobre la nómina		2.076.408	2.625.000
5111	Generales		543.732	515.934
5120	Impuestos, Contribuciones y Tasas		7.154.893	7.519.301
			1.217.467	987.918
52	De operación			
5202	Sueldos y Salarios		503.040.295	409.589.542
5204	Contribuciones Efectivas		178.623	0
5211	Generales		18.617	0
			502.843.055	409.589.542
53	Provisiones, Depreciaciones y Amortizaciones			
5314	Provision para Contingencias		537.207	134.087
			537.207	134.087
57	Operaciones interinstitucionales			
5705	Fondos Entregados		5.240.863	21.910.520
5720	Operaciones de enlace		104.894	19.048.768
			5.135.969	2.061.752
58	Otros gastos			
5802	Comisiones		-430.130	-20.865.696
5808	Otros Gastos Ordinarios		490	512
5810	Extraordinarios		4.260	0
5815	Ajuste ejercicios anteriores		10	1.046
			-494.890	-20.867.254

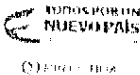
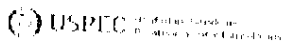
EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO

98.638.370

209.682.964

MARIA CRISTINA PALAU SALAZAR
Directora General

JAIR ENRIQUE SANCHEZ NIETO
Coordinador Grupo de Contabilidad

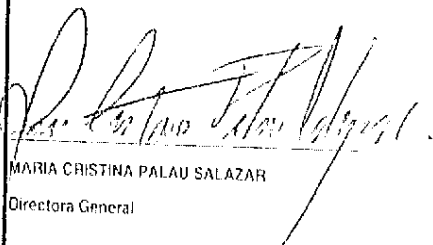


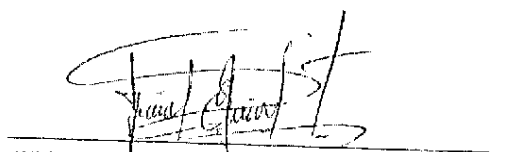
UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016
(Cifras en pesos)

Saldo del Patrimonio a 31 de Diciembre de 2015	VALORES
Variación Patrimonio durante el año 2016	286.361.271
Saldo del Patrimonio a 31 de Diciembre de 2016	91.260.069
	<u>377.621.340</u>

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES

	2016	2015	
INCREMENTOS			
Capital Fiscal			209.682.965
Resultado Ejercicios Anteriores			
Resultado del Ejercicio	276.789.950	67.106.985	
Patrimonio Institucional Incorporado			
Provisiones Depreciaciones y Amortizaciones			
DISMINUCIONES			
Capital Fiscal			-118.422.896
Resultado Ejercicios Anteriores	2.792.652	9.388.810	
Resultado del Ejercicio	98.638.370	209.682.964	
Patrimonio Institucional Incorporado	0	876.475	
Provisiones Depreciaciones y Amortizaciones	-599.632	-693.963	


MARIA CRISTINA PALAU SALAZAR
Directora General


JAIRO ENRIQUE SANCHEZ NIETO
Coordinador Grupo de Contabilidad
T.P. No.91584-T