

INFORME DE AUDITORÍA

UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC

Vigencia 2015

CGR-CDDJS- No 012

Julio de 2016

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

Ivonne del Pilar Jiménez García

Director de Vigilancia Fiscal

Luis Francisco Balaguera Baracaldo

Supervisor Proceso Auditor

Juan Carlos González Trujillo

Responsable de Auditoría

Benito Rincón Rojas

Equipo Auditor

Auditores

Nancy Lourdes Arévalo Martínez
Mary Guarín Farfán
Erika Johanna Oviedo Ariza
Mery Judith Rodríguez Reyes
Juan Carlos Hernández Arévalo
Gonzalo Miguel Erazo Uprinmy

Apoyo denuncias

Rafael Arturo Gutiérrez Melo
Ingrid Bibiana Páez

TABLA DE CONTENIDO DEL INFORME

Página

1. DICTAMEN INTEGRAL	4
1.1. EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS	6
1.1.1. Control de Gestión	6
1.1.1.1. Procesos administrativos	6
1.1.1.2. Indicadores	6
1.1.1.3. Gestión presupuestal y Contractual	6
1.1.1.3.1 Gestión presupuestal	7
1.1.1.3.2 Gestión contractual	7
1.1.1.4. Prestación del bien o servicio	7
1.1.2. Control de Resultados	8
1.1.2.1 Objetivos misionales	8
1.1.2.2. Cumplimiento e impacto de planes, programas y proyectos	9
1.1.3. Control de Legalidad	9
1.1.4. Control Financiero	10
1.1.4.1 Opinión sobre la razonabilidad de los estados contables	10
1.1.5. Evaluación del Control Interno	10
1.2. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	11
1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS	11
1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO	11
 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	 13
2.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	13
2.1.1. Control de Gestión	14
2.1.1.1. Procesos administrativos	14
2.1.1.3. Gestión presupuestal	19
2.1.1.4. Gestión contractual	29
2.1.1.5. Prestación del bien o servicio	65
2.1.2. Control de Resultados	81
2.1.2.1. Objetivos misionales	81
2.1.2.2. Cumplimiento e impacto de planes, programas y proyectos	89
2.1.2.2.1. Seguimiento plan de mejoramiento	100
2.1.3. Control de Legalidad	101
2.1.4. Control Financiero	101
2.1.5. Evaluación del Sistema de Control Interno	108
 3. ATENCION A DENUNCIAS	 109
4. INSUMOS DE AUDITORÍA	158
5. BENEFICIO PROCESO AUDITOR	162
6. GLOSAS DE LA CAMARA	162
7. ANEXOS	165
Anexo No. 1 Estados Contables	

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, estados contables Balance General al 31 de diciembre de 2015 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social 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 financieros), 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 2015, 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 financieros 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 financieros 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: Programación

Factores de Riesgo: Economía, y Consistencia de la Información

Proceso: Formulación

Factores de Riesgo: Consistencia de la Información, Oportunidad y legalidad

Proceso: Ejecución

Factores de Riesgo: Consistencia de la Información, economía y oportunidad

Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Proceso: Ejecución y cierre del Presupuesto

Factores de Riesgo: consistencia de la información, legalidad, oportunidad y eficiencia, porque de este se desprende si fue eficiente en la asignación y utilización de los recursos.

Proceso: Revelación de los Estados Contables y Financieros.

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

Proceso: Realidad Económica y Jurídica de la Contabilidad.

Factores de Riesgo: Consistencia de la información, legalidad y oportunidad

Macroproceso Adquisición de Bienes y Servicios

Proceso: Supervisión e Interventoría

Factores de Riesgo: Consistencia de la Información y Eficacia

Proceso: Ejecución Contractual, Anticipos, Adiciones y Modificaciones

Factores de Riesgo: Eficiencia, Eficacia y Economía

Proceso: Selección de Proveedores y Formalización del Contrato

Factores de Riesgo: Legalidad y Economía

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

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 es **DESFAVORABLE** como consecuencia de una calificación de 36,46

1.1.1. Control de Gestión

La calificación del componente control de gestión fue de 58,57

1.1.1.1. Procesos Administrativos

La calificación de este componente fue de 68,60

En los procesos administrativos de la Entidad se observaron debilidades, las cuales se ven reflejadas en los hallazgos contenidos en este informe de auditoría, evidenciando una Inadecuada gestión llevada a cabo en la planeación, formulación, diseño, organización, control (seguimiento y monitoreo) y ejecución que ocasionan baja eficiencia de la inversión destinada al cumplimiento de los fines misionales.

1.1.1.2 Indicadores

La calificación correspondiente a este componente fue de 66.40

A pesar que la Entidad cuenta con indicadores, estos se ven afectados por la inconsistencia de la información y por los cambios en las metas causados por deficiencias de planeación y de seguimiento oportuno, ocasionando afectación en la utilidad, relevancia y pertinencia de los resultados.

1.1.1.3. Gestión Presupuestal y Contractual

La calificación de este componente fue de 54,30

1.1.1.3.1. Gestión Presupuestal

De acuerdo a los resultados del proceso auditor efectuado al ciclo presupuestal, se estableció que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios no cumplió con las normas del Estatuto Orgánico de presupuesto (Decreto 111 de 1996), en especial con los principios presupuestales de Planificación (art.13), Anualidad (art.14), Programación integral (art.17) y Especialización (art.18). Cuya finalidad es la de establecer y ejecutar las apropiaciones presupuestales claramente identificadas, dentro del tiempo determinado que permiten satisfacer las necesidades prioritarias de la población, atendiendo a fines de interés general acorde a lo establecido en el Plan de Desarrollo con el propósito de lograr una justicia distributiva. La finalidad de dichos principios no están siendo cumplidos a cabalidad en la ejecución presupuestal por parte de la USPEC, toda vez que se está pendiente de recibir bienes y servicios con cargo a los presupuestos de tres vigencias (2013, 2014 y 2015) por un total de \$313.647 millones de pesos, quedando pendientes la satisfacción de las necesidades de la población privada de la libertad, en articulación con el Plan de Desarrollo Nacional. Igualmente se identifica la falta de cultura del autocontrol en cada una de las etapas de la ejecución presupuestal.

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 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, pólizas de seguro, ejecución y supervisión e interventoría.

1.1.1.4. Prestación del Bien o Servicio

La calificación de este componente fue de 50,70

La Capacidad para atender la demanda de los bienes o servicios ofrecidos, para satisfacer adecuadamente a los beneficiarios y usuarios, en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad, costo, cobertura y beneficios, se vio afectada por el incumplimiento de las actividades propuestas en el plan de acción, al igual que los proyectos de inversión, lo que impidió la generación de nuevos cupos.

1.1.2. Control de Resultados

La calificación del componente de control de resultados fue de 53,21

De acuerdo con los hallazgos descritos en el presente informe, la Entidad no logró cumplir con los planes, programas y proyectos que se evaluaron en el proceso auditor, adoptados por la administración en el periodo 2015.

1.1.2.1. Objetivos Misionales

La calificación de este componente fue de 55,70

El cumplimiento de las actividades planteadas en el Plan de Acción, impidieron la implementación de acciones correctivas, generando incumplimiento en las metas propuestas, afectando la gestión de la Entidad, como en el caso de la formulación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria, instrumento necesario para el desarrollo de las actividades relacionadas con la ampliación y mejoramiento de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario del Orden Nacional.

En el análisis realizado, se evidenció que no se cumplieron metas como Fortalecer el suministro de bienes y servicios para el sistema penitenciario y carcelario, Modernizar la planta de personal de la Entidad y Robustecer los mecanismos de transparencia institucional y de lucha contra la corrupción, entre otros.

1.1.2.2. Cumplimiento e Impacto de Planes, Programas y Proyectos

La calificación de este componente fue de 50,70

Algunas metas no se cumplieron en términos de cantidad, calidad, oportunidad, resultados y satisfacción de la población carcelaria y penitenciaria de acuerdo a lo planteado en los Planes: Estratégico, Indicativo y de Acción, y los proyectos de inversión se encuentran aún en ejecución tomando vigencias del 2013, 2014, 2015 y 2016.

1.1.2.2.1. Proyectos

Para coadyuvar al avance y cumplimiento de las actividades y tareas establecidas, durante la vigencia 2015, la Entidad efectuó siete proyectos de inversión. En desarrollo de la Auditoría se evaluaron dos proyectos de inversión, el primero por \$84.500 millones, relacionado con mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física, penitenciaria y carcelaria a nivel nacional y el segundo por \$200.000 millones relacionado con la generación de cupos penitenciarios y carcelarios para la población privada de la libertad, equivalentes al 98% de la apropiación de la vigencia 2015, la cual ascendió a \$299.500 millones.

Proyectos de Inversión 2015

Los proyectos evaluados están relacionados el primero, con la generación de cupos, en el cual para la vigencia 2015 se esperaba contar con 3.954 nuevos y el segundo para el mantenimiento de la infraestructura existente.

Para ejecutar el primero, la Entidad estableció cuatro programas y planea la construcción de nuevos establecimientos mediante el esquema APP. Referente al programa de “Construcción de Pabellones”, que se viene realizando desde el año 2013, de acuerdo con visita efectuada en abril de 2016, cuenta con un avance de obra promedio del 60%.

Respecto al programa de “Rehabilitación de cupos”, se generaron 1.912, correspondiente a rehabilitación como una solución temporal al ostensible hacinamiento en los establecimientos de reclusión nacional, de los cuales, de acuerdo con visitas efectuadas por la CGR a una muestra de los mismos, se observa que cerca del 30% no están siendo utilizados, debido a falta de seguridad, deficiencias técnicas y de servicios públicos, falta de áreas para resocialización, entre otras causas.

En cuanto al “Programa de Ampliación de Establecimientos”, no obstante se desembolsaron la totalidad de los recursos, a la fecha de revisión por parte del equipo auditor, ninguno de los elementos ha iniciado obra. Como

resultado de lo anterior, los hallazgos presentados en el informe evidencian ineficiencia en la inversión de los recursos destinados a este proyecto.

Para el segundo proyecto evaluado, se observó que se realizó mantenimiento en diferentes centros de reclusión y de acuerdo con visitas realizadas (abril de 2016), se evidencia que se atendió cerca del 65% de la totalidad de las obras programadas para mantenimiento.

1.1.2.2.2. Plan de Acción

- Del análisis realizado al Plan de Acción de la Entidad, se evidenció incumplimiento de algunas metas como las de elaborar los estudios previos para la contratación de una consultoría para la formulación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y carcelaria, Entregar 3.954 cupos penitenciarios y carcelarios para la PPL entre otras y otras fueron cumplidas parcialmente como Dotar 4 ERON con salas para audiencias virtuales, implementar los estándares de la norma ISO 27001 en los procesos Gestión de la Infraestructura, Gestión de la Información y las comunicaciones, tal situación se registra más desagregadamente en la segunda parte de esta auditoría y se refleja en los hallazgos relacionados en el presente informe.

1.1.2.2.3. Plan de Mejoramiento

Realizado el seguimiento a las acciones del Plan de Mejoramiento que vencieron a 31 de diciembre de 2015, se verificaron en su totalidad, correspondiente a 95 hallazgos, encontrando que las acciones para subsanar treinta (30) hallazgos fueron efectivas, las acciones correspondientes a sesenta y cinco (65) hallazgos, no fueron efectivas, relacionadas con contratación, financiera, Proyectos de Inversión, Plan de Acción, generando replanteamiento de metas.

1.1.3. Control de Legalidad

La calificación de este componente fue de 58,29

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, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1510 del 2013 entre otros.

1.1.4. Control Financiero

1.1.4.1. Opinión de los Estados Financieros

La USPEC, para la vigencia 2015, en sus Estados Financieros, presentó un total de Activos por \$327.362,8 millones, Pasivos por \$41.001,4 millones y Patrimonio de \$286.361,2 millones, durante el desarrollo del proceso auditor se evidenció:

Una subestimación por valor de \$31.395,3 millones de la cuenta Construcciones en Curso, por el no registro contable de los recibos de obra parcial de los Contratos de obra pública Nros. 217, 218 y 209 del 2013 y 401, 402 y 403 del 2014 con corte al 31 de diciembre del 2015.

Una subestimación en la cuenta Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales por valor de \$1.971,1 millones por no contabilizarse en la Cuenta por Pagar a algunos Contratistas, siendo que al cierre de la vigencia el bien o servicio se recibió a satisfacción por parte de la Entidad.

Una subestimación del rubro Bienes Públicos de uso fiscal por valor de \$3.085,8 millones, sobre bienes transferidos por la USPEC que no han sido recibidos a satisfacción por parte del INPEC.

El saldo de la cuenta Avances y Anticipos Entregados por \$43.076,4 millones genera incertidumbre, por los valores de las diferencias resultantes de confrontar saldos contables pendientes de amortizar versus la cifras de la contabilidad de los anticipos efectivamente girados de cada uno de los negocios fiduciarios con corte a 31 de diciembre del año 2015.

Por el valor consolidado de las subestimaciones contables que corresponden al 11,14% (\$36.452,3 millones) del total de activos y la afectación que podría tener el saldo de la cuenta de Avances y Anticipos una vez la USPEC realice la depuración de la contabilidad de la Entidad con la información financiera contable de los negocios fiduciarios, los Estados contables de USPEC por la vigencia 2015 no son razonables.

Opinión adversa o negativa

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados financieros de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Entidad a 31 de diciembre de 2015 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por el Contador General de la Nación.

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 parcialmente adecuado y los mismos no son efectivos por cuanto no mitigan los riesgos debido a que se detectaron debilidades de control relacionados con la oportunidad y legalidad en el proceso presupuestal, economía y consistencia de la información en los procesos de programación, formulación y ejecución 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 2,408 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 2015.

1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron SETENTA Y DOS (72) hallazgos administrativos, de los cuales VEINTICUATRO (24) tienen presunto alcance disciplinario (H11, H13, H18, H19, H20, H29, H32, H33, H34, H35, H43, H44, H51, H62, H63, H64, H65, H66, H67, H68, H69, H70, H71, H72); TRES presunta connotación penal (H33, H34, H35); DOS para ser puestos en conocimiento de la Superintendencia de Sociedades y del Archivo General (H33, H60) y TRES con presunto alcance fiscal (H70, H71, H72).

Cuadro de hallazgos:

Disciplinarios.	Fiscales	Penales	Traslados *
11, 13, 18, 19, 20, 29, 32, 33, 34, 35, 43, 44, 51, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72.	70, 71 y 72	33, 34 y 35	33 y 60

* Traslado a otras Autoridades administrativas.

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

DVF
Supervisor

Luis Francisco Balaguera Baracaldo
Juan Carlos González Trujillo

Proyectó:
Revisó:
Aprobó:

Equipo Auditor
Juan Carlos González Trujillo
Luis Francisco Balaguera Baracaldo

Coordinador 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 36,46 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 SICA MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC									
COMPONENTE	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Variables a Evaluar	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %	
Control de Gestión 20%	Eficiencia, Eficacia	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	Dirección, planeación, organización, control (seguimiento y monitoreo) y ejecución.	15%	68,6	10,29	20%	
			Indicadores	Formulación; Oportunidad; Confiablez de la información o datos de las variables que los conforman; Calidad; Utilidad; Relevancia y; Pertinencia de los resultados.	25%	66,4	16,61		
			Gestión Presupuestal y Contractual	Manejo de recursos públicos (planeación, asignación, ejecución y evaluación) y Adquisición de Bienes y Servicios	35%	54,3	19,00		
			Prestación del Bien o Servicio	Capacidad para atender la demanda de los bienes o servicios ofrecidos; para satisfacer adecuadamente a los beneficiarios y usuarios, en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad, costo, cobertura y beneficios	25%	50,7	12,68		
			CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN				100%		
Control de Resultados 30%	Eficacia, Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración Costos Ambientales Equidad	Establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un periodo determinado.	Objetivos misionales	Grado de cumplimiento en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad y Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y/o Planes del Sector.	50%	55,7	27,86	30%	
			Cumplimiento e Impacto de Políticas, Planes, Programas y Proyectos	Grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad, resultados de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales. Efectividad del Plan de Mejoramiento	50%	50,7	25,36		
			CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS				100%		
Control de Legalidad 10%	Eficacia	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	Normas externas e Internas aplicables	100%	58,3	58,29	10%	
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD				100%		58,29	5,83		
Control Financiero 30%	Economía, Eficacia	Establecer si los Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera	Razonabilidad o Evaluación Financiera	Opinión o Concepto	100%	0,0	0,00		
Evaluación del Control Interno 10%	Eficacia, Eficiencia	Obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control según la metodología descrita en esta Guía.	Calidad Confianza y Concepto		100%	29,600	29,60	10%	
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA									36,467

Fuente: Guía de Auditoría de la CGR

2.1.1. CONTROL DE GESTIÓN

La Contraloría General de la República evaluó la eficiencia y la eficacia 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

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, cuenta con un Plan Estratégico 2015 – 2018 que consta de cinco (5) Políticas Institucionales con nueve (9) Objetivos Estratégicos, dieciocho (18) estrategias y once (11) procesos e indicadores asociados a las metas.

El Plan de Acción Anual, consta de las mismas cinco (5) políticas institucionales, cada una con los objetivos institucionales y estos con sus respectivas estrategias, actividades, metas, fecha de inicio, fecha final y resultado esperado.

El Plan de Acción fue evaluado en su totalidad, como resultado de su análisis, se evidenciaron los siguientes hallazgos.

Hallazgo. No. 01 Rendición Cuenta SIRECI.

La información reportada al aplicativo SIRECI a 31 de diciembre de 2015, presenta diferencias en número (161 contratos) y valor (\$3.630,8 millones) de los contratos suscritos en la vigencia 2015, la cual ascendió a la suma de \$511.114,3 millones, presentando un porcentaje del 0.71% de contratos no reportados en el sistema, lo cual no concuerda con la información suministrada al equipo auditor mediante oficio CGR-USPEC 01 de enero 13 de 2016, generando incertidumbre sobre número y valor total de la contratación. Situación que afecta la oportuna y eficiente toma de decisiones, no permite efectuar un adecuado control y le resta confiabilidad a la información suministrada por la Entidad, generando incertidumbre sobre la información proporcionada, debido a debilidades de control y monitoreo

Hallazgo No. 02 Programación Trimestral Actividades

La Entidad no cuenta con criterios eficientes y eficaces para establecer el grado de avance trimestral programado, lo cual da lugar a que no existan acciones a desarrollar durante toda la vigencia, centrando algunas actividades para ser ejecutadas en un solo trimestre. Entre estos se encuentran los siguientes:

Cuadro No. 02: Actividades Plan de Acción

OBJETIVO	ESTRATEGIA	META	TRIMESTRE				TOTAL AVANCE
			1	2	3	4	
3. AMPLIAR, MEJORAR Y CONSERVAR LA INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	2. Elaborar el Plan Maestro de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria.	Elaborar los estudios previos y estructurar el requerimiento técnico para la contratación de una consultoría para la formulación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria				100%	0%
3. AMPLIAR, MEJORAR Y CONSERVAR LA INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	2. Generar cupos penitenciarios y carcelarios para la PPL	Entregar 3.954 cupos penitenciarios y carcelarios al INPEC				100%	48%
3. FORTALECER EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	2. Dotar con elementos tecnológicos al sistema penitenciario y carcelario	Dotar 4 ERON con salas para audiencias virtuales				100%	50%
3. FORTALECER EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	1. Dotar con elementos tecnológicos al sistema penitenciario y carcelario	Dotar 14 ERON con equipos para la detección de elementos prohibidos				100%	0%
3. FORTALECER EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	1. Dotar con elementos tecnológicos al sistema penitenciario y carcelario	Dotar 6 ERON con sistema de circuito cerrado de televisión				100%	0%
MODERNIZAR LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ENTIDAD	Profesionalizar la planta de personal de la Entidad	Desarrollar y presentar el estudio de modernización de la planta ante el DAFP y el MHCP a través del Ministerio de Justicia y del Derecho			100%		50%
ESTANDARIZAR LOS PROCESOS INSTITUCIONALES	Implementar, mantener y mejorar el sistema integrado de gestión Institucional SIGI	Implementar, mantener y mejorar el sistema integrado de gestión Institucional SIGI y realizar su evaluación			100%		0%

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC

Lo anterior evidencia deficiencias en la planeación y genera riesgo de sub-utilización de recursos humanos y y/o financieros.

Hallazgo No. 03 Mapa de Riesgos

La USPEC para el desarrollo de su gestión misional en la vigencia 2015, implementó el Mapa de Riesgos por Procesos y los definió como el conjunto de elementos que permiten a la Entidad evaluar y gestionar aquellos eventos internos y externos que puedan afectar o impedir el logro de los objetivos institucionales. Los riesgos definidos por la Entidad no son suficientes para cada una de las actividades realizadas en cada proceso, la Entidad, a pesar de contar con objetivos corporativos definidos, presenta debilidades en la identificación de los riesgos internos y externos que determinen el nivel de exposición en que se encuentra la Entidad y carecen de un plan de contingencia, que les permita en tiempo oportuno adoptar las medidas para minimizar los riesgos que impactan negativamente el cumplimiento de la misión, además los controles operacionales no se encuentran totalmente implementados.

La USPEC tiene como responsabilidad misional, gestionar y operar el suministro de bienes y prestación de los servicios, proveer la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC. El desarrollo de sus funciones las adelanta a través de la contratación, lo que hace necesario aplicar la reglamentación de gestión de calidad y administrar el riesgo de la gestión contractual, por cuanto se evidenciaron riesgos en los procesos de contratación que no han sido identificados en el Mapa de Riesgos lo que impide a la Entidad generar mecanismos de protección y control frente a posibles situaciones que puedan ocurrir en el desarrollo de sus funciones.

Se denotan deficiencias en la planeación y seguimiento en la actualización del Mapa de Riesgos como lo establece la Ley 87 de 1993 y el Modelo Estándar de Control Interno. Lo anterior muestra debilidades en la planeación, seguimiento, implementación y actualización del Mapa de Riesgos de que habla el Literal F, del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, en concordancia con el componente 1.3 de Administración del Riesgo del Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005.

Hallazgo No. 04 Seguimiento al Plan de Acción

En el Plan de Acción se establecieron 29 metas o actividades, de las cuales según resultado y evaluación de la muestra seleccionada, se evidenciaron deficiencias en la planeación, seguimiento y control de las metas, conllevando a que no se hayan cumplido los objetivos propuestos tal y como se relaciona en el siguiente cuadro:

Cuadro No.03
Evaluación Plan de Acción 2015

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	CUMPLIMIENTO POR ACTIVIDADES DEFINIDAS				
		CUMPLIDAS	NO CUMPLIDAS	UMBRAL DEL 60 AL 99%	50%	48% Y MENOS
OBJETIVO 1: Ampliar, mejorar y conservar la infraestructura del sistema Penitenciario y Carcelario	3		1	1	-	1
OBJETIVO 2: Fortalecer el suministro de bienes y servicios para el sistema penitenciario y carcelario	5	1	2	2		
OBJETIVO 3: Robustecer los mecanismos de transparencia institucional y de lucha contra la corrupción	4	2	-	2	-	-
OBJETIVO 4: Desarrollar mecanismos de lucha contra la corrupción	1	1	-	-	-	-
OBJETIVO 5: Fortalecer los mecanismos de transparencia Institucional	1	1	-	-	-	-

OBJETIVO 6: Fortalecer las competencias habilidades, conocimientos y el bienestar integral del Talento Humano	2	1	-	1		-
OBJETIVO 7: Modernizar la planta de personal de la Entidad	1	-	-	-	1	-
OBJETIVO 8: Estandarizar los procesos institucionales.	7	1	2	2	1	1
OBJETIVO 9: Mejorar la eficiencia en los Recursos Asignados	5			4	1	
TOTAL	29	7	5	11	4	2

FUENTE: Cálculos CGR

El seguimiento y evaluación de las diferentes actividades programadas en el Plan de Acción, no obedeció a la aplicación de métodos de verificación y evaluación permanente de los procesos y actividades que permitieran la implementación de acciones correctivas oportunas, éste se limitó a requerimientos esporádicos, lo que incidió en su cumplimiento.

Una vez verificadas las actividades se estableció lo siguiente:

Cuadro No.04
Evaluación Plan de Acción 2015

Porcentaje cumplimiento	Número metas	Porcentaje participación
100%	7	24%
0%	5	18%
Umbral del 60 al 99%	11	38
50%	4	14%
48%	2	6%

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Del cuadro expuesto se desprende que la Entidad

En el Objetivo 1: Ampliar, mejorar y conservar la infraestructura del sistema Penitenciario y Carcelario, se evidenció incumplimiento en el desarrollo de las siguientes actividades así:

- “Elaborar los estudios previos para la contratación de una consultoría para la formulación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y carcelaria”, esta actividad registra cumplimiento del 0%.
- “Entregar 3.954 cupos penitenciarios y carcelarios para la PPL” solo se entregaron 1912 cupos, que corresponden al 48% del total planeado.

En el Objetivo 2: Fortalecer el suministro de bienes y servicios para el sistema penitenciario y carcelario, el incumplimiento fue el siguiente:

- La Meta “Dotar 4 ERON con salas para audiencias virtuales”, presentó cumplimiento del 50%. Solo se dotaron las salas de los establecimientos de Valledupar y Pitalito.

- La Meta “Dotar 14 ERON con equipos para la detección de equipos prohibidos” – Se suscribió contrato 310 de 2015 el 19 de noviembre de 2015, el contratista solicitó prórroga hasta febrero 15 de 2016, meta con avance 0%
- La Meta “Dotar 06 ERON con circuito cerrado de televisión” El proceso de selección abreviada No. USPEC-SA-MC-041-2015, se declaró desierto debido a que los proponentes no cumplieron con lo solicitado en los pliegos definitivos, presentó avance de la meta en 0%.

En el Objetivo 8: Estandarizar los procesos institucionales, no se cumplieron las siguientes metas:

- “Implementar el Plan Institucional de Gestión Ambiental:” se elaboró la matriz normativa ambiental aplicable a la USPEC, con un avance del 40%.
- La Meta relacionada con: “Finalizar la implementación del Sistema Integrado de Gestión Institucional – SIGI”, se realizó el 61% de lo planeado, representado por 11 documentos de los 18 propuestos: 8 procedimientos, 1 manual y 2 instructivos.
- La meta “Implementar los estándares de la norma ISO 27001 en los procesos Gestión de la Infraestructura, Gestión de la Información y las comunicaciones:” Se llevaron a cabo las actividades relacionadas con el Cronograma de Trabajo, avanzando en un 45% de las actividades planteadas. En el caso de la fase Hacer, se cumplió en el 15%, la Fase Verificar, 20% y la fase Actuar el 10%, para un total del 45%.
- La Meta “Estructurar el proceso e implementar un software para la administración de la gestión contractual:” Para el 2016 fue aplazada la adquisición e implementación de un software para la administración contractual, incumplimiento la meta en el 100%

Lo anterior refleja deficiencias en la planeación y control, lo que dificulta la toma de correctivos y la evaluación de su cumplimiento, afectando la ejecución.

2.1.1.2 Indicadores

Hallazgo No. 05 - Indicador “Cupos penitenciarios y carcelarios” Formulación de proyectos de inversión - Ficha EBI.

Se observa inconsistencia en la meta establecida para el indicador “cupos penitenciarios y carcelarios”, plasmada en los diferentes instrumentos de

planeación con que cuenta actualmente la Entidad, tales como el Plan de Acción Institucional y la Ficha EBI para el proyecto “Construcción y ampliación de infraestructura para Generación de cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional” BPIN 2012011000584, y Plan Nacional de Desarrollo

Cuadro No. 05
Indicador Cupos penitenciarios y carcelarios

PLAN DE ACCION		FICHA EBI			PND
Documento	Cupos 2015	Documento	Meta Penitenciarios y Carcelarios 2015	Meta Penitenciarios y Carcelarios 2018	Meta 2014-2018
Inicial	6.724	EBI 69398 (20-03-2015)	6.236	13.067	15.702
Modificación (acta 658 del 30 de septiembre de 2015)	3.954	EBI 124018 (08/09/2015)	4.929	11.479	
--	--	EBI 136134 (02/12/2015)	2.521	9.724	
		EBI 137003 (30-12-2015)	2.521	9.725	

Fuente: información suministrada por la Entidad

Adicionalmente, se observa que las metas establecidas en la ficha EBI para el indicador “Cupos penitenciarios y carcelarios”, incluye los cupos establecidos como objeto de la construcción de réplica del Pabellón No. 5 en el EPMSC Bellavista (a septiembre de 2015, se registraban 571 cupos), cuyo fin es la reposición del pabellón en razón a su avanzado estado de deterioro estructural; y por lo tanto no debe registrarse dentro de un global de indicador de “cupos penitenciarios y carcelarios”, a fin de brindar transparencia en la información y de correlacionar con la meta establecida en el PND correspondiente a 15.702 “Nuevos cupos penitenciarios”, acorde con el objetivo correspondiente a la disminución del índice de hacinamiento.

2.1.1.3. Gestión Presupuestal

Para la vigencia 2015 la Entidad tuvo un presupuesto inicial de \$ 779.180,1 millones teniendo al final del año una apropiación vigente de \$675.705,5 millones, originados en la reducción de \$103.476 millones que se realizó mediante Decreto 2240 del 24 de noviembre del 2015. La apropiación vigente fue distribuida así: Funcionamiento \$470.184 millones (69.58%) e Inversión \$205.519 millones (30.41%).

Los compromisos presupuestales para la vigencia 2015 ascendieron al 95,94% (\$ 648.297 millones), los cuales presentan una ejecución por obligaciones el 78,97% (\$533.586 millones) y pagos a cargo del presupuesto para la vigencia del 61,3% (\$414.026 millones).

La Entidad constituyó para la vigencia auditada un rezago presupuestal por \$313.054,5 millones de los cuales \$119.559 millones se originaron en las Cuentas por Pagar constituidas a 31 de diciembre del 2015 (\$115.977,2 millones por funcionamiento y \$3.582,3 millones por inversión) y \$ 113.495,5 millones originadas en las reservas presupuestales a 31 de diciembre del mismo año (\$3.713,8 millones de funcionamiento y \$109.781,8 millones de inversión).

La auditoría se enfocó a la verificación y seguimiento de las normas y procesos presupuestales, el cumplimiento en la aplicación del Estatuto Presupuestal y demás normas existentes y aplicables a la entidad, relacionadas con la ejecución y constitución del rezago presupuestal; se efectuó el cruce correspondiente con contratación, gestión y estados contables. Se evaluarán los factores de riesgo: oportunidad, eficiencia legalidad y consistencia de la información.

Hallazgo No. 06 Principios Presupuestales

El Estatuto Presupuestal (Decreto 111 de 1996) a partir del artículo 12 establece una relación de principios presupuestales entre ellos el de la Planificación (art.13), Anualidad (art.14), Programación integral (art.17) y Especialización (art.18). Cuya finalidad no es otra que la de establecer y ejecutar las apropiaciones presupuestales claramente identificadas, dentro del tiempo determinado que permiten satisfacer las necesidades prioritarias de la población, atendiendo a fines de interés general, acorde a lo establecido en el Plan de Desarrollo con el propósito de lograr la justicia distributiva, dichos principios y por ende su finalidad no está siendo cumplida a cabalidad en la ejecución presupuestal por parte de la USPEC por la siguiente relación de motivos de la vigencia fiscal 2015:

- A la Entidad se le asignó el rubro presupuestal A-3-5-3-24-IMPLEMENTACION DEL SISTEMA INTEGRAL DE SALUD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO con un monto definitivo de \$83.898 millones, que se presenta a 31 de diciembre como ejecutado por la totalidad del rubro mediante la suscripción del contrato 363 del año 2015 cuyo objeto es *“Celebrar un contrato de fiducia mercantil de administración y pagos de los recursos dispuestos por el fideicomitente en el fondo nacional de salud de las personas privadas de la libertad.”*, dicha ejecución consistió en la constitución del respectivo contrato de fiducia y la generación de la cuenta por pagar respectiva, para el giro de los recursos sin que durante la vigencia fiscal 2015 hubiera prestado un beneficio directo a la población privada de la libertad, incumpliendo por ende el principio de la anualidad.

- Adicional a los \$113.495,6 millones establecidos como Reservas Presupuestales de la vigencia 2015 que se constituyen por el no cumplimiento total o parcial de los objetos contractuales de los compromisos presupuestales suscritos al 31 de diciembre del año 2015, la Entidad tenía puestos a disposición de los contratistas mediante la suscripción de las respectivas fiducias \$116.254 millones de la vigencias fiscal 2013, 2014 y 2015, con lo cual a 31 de diciembre del año 2015 la Entidad tiene pendiente por recibir bienes y servicios con cargo a los presupuestos de las tres vigencias (2013, 2014 y 2015) por \$229.749 millones y que sumado el tema anterior referente a la salud daría un total de \$313.647 millones de pesos, que están pendientes de satisfacer las necesidades de la población privada de la libertad, en articulación con el Plan de Desarrollo Nacional.
- La Entidad tiene como una de sus prioridades la ampliación de los cupos del sistema penitenciario y carcelaria para resolver los graves problema del hacinamiento por todos conocidos, dicha prioridad está contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 que establece

“ESTRATEGIA: Seguridad, Justicia y Democracia para la construcción de paz

OBJETIVO:

Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes

Objetivo 4 - Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo

A - Política criminal eficaz y coherente: (...) Generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios que propendan por la efectiva resocialización de las personas privadas de la libertad. Se contemplará la posibilidad de hacer uso de esquemas alternativos de desarrollo de la infraestructura, que vinculen la capacidad innovadora del sector privado”
fuente (Documento Bases PND pág. 460, 461)

Pese a lo anterior y a los recursos presupuestales puestos a disposición para la Entidad con la finalidad de **Generar Nuevos Cupos**, la USPEC en relación con la información suministrada entorno a la generación de 1912 cupos durante la vigencia 2015 mediante 10 contratos por valor de \$ 10.803,4 millones, indica en respuesta al oficio CGR- USPEC- 34 que “La generación de cupos se realizó dentro de las **construcciones existentes** en los Establecimientos de Reclusión del orden nacional, rehabilitando las condiciones de habitabilidad de los internos; valores que no inciden representativamente en el valor de la propiedades planta y equipo de los

bienes inmuebles del INPEC, los cupos generados se rehabilitaron como una solución temporal al ostensible hacinamiento en los Establecimientos de Reclusión a nivel nacional” (los subrayado fuera del texto) con los cual no se dio cumplimiento al Plan de Desarrollo y por ende al principio presupuestal de la Planificación durante la vigencia fiscal.

- La Entidad suscribió con cargo al presupuesto de inversión y puntualmente al rubro C-111-802 - CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACION DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL y al rubro C-113-802 - MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACION DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO NACIONAL 59 y 65 contratos de prestación de servicio por \$1.924,2 y \$1.730 millones respectivamente cuya finalidad obedece según lo indicado en los objetos contractuales a funciones asociadas con actividades de dirección, planeación, gestión, diseño, supervisión y apoyo logístico de las obras a ser desarrollada, en ejecución o tramites de liquidación de estos y de esta manera apoyar el normal funcionamiento y desarrollo de las labores administrativas de la Entidad en relación con la actividad misional de la Dirección de Infraestructura caso en el cual dichos pagos no constituirían un mayor valor de la obra sino un gasto de funcionamientos de la entidad, como efectivamente se está realizando contablemente, en este orden de ideas y en cumplimiento 2710 del año 2015 “*Por medio del cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2015 ...*” entendemos estos gastos como SERVICIO DE PERSONAL INDIRECTOS que se definen como “*Son gastos destinados a atender la contratación de personas jurídicas y naturales para prestar servicios calificados o profesionales, cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta.*”

Con lo cual la Entidad en cumplimiento del principio presupuestal de la Especialización debería de realizar los contratos en este aparte mencionados con cargo al rubro presupuestal A-102- Servicios de personal indirecto, por cuanto son gastos inherentes al funcionamiento de la Entidad en cumplimiento de su objeto misional por el cual fue creada.

Esta observación evidencia el desacato en el cumplimiento de la normatividad presupuestal vigente originado por la interinidad en los cargos de dirección, y falta de programación, planeación, gestión, coordinación y supervisión de cada una de las áreas de la Entidad durante la programación y ejecución del presupuesto de la vigencia.

Hallazgo No. 07 Ejecución presupuesto de Inversión

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.

Dicha situación se origina en los siguientes hechos:

- Los siguientes 13 contratos por valor de \$7.462,9 de la muestra seleccionada fueron suscritos entre los meses de noviembre y diciembre del año 2015 y presentan acta de inicio de diciembre del año 2015, como se presenta a continuación con lo cual su justificación para la constitución de la reserva presupuestal no obedece a motivos de fuerza mayor o caso fortuito como lo establece la normatividad vigente ya que la situación se suscita por la falta de planeación.

Cuadro No. 06
RELACIÓN DE CONTRATOS
A 31 de diciembre de 2015

Número contrato, Resolución, No. comisorio	No. acto	Concepto	Valor reserva (En Millones)
CTO 328/2015		Acta de inicio del 18 de diciembre 2015	\$ 28,3
CTO 327/2015		Acta de inicio del 18 de diciembre 2015	\$ 30,7
CTO 334/2015		Contrato firmado el 22 de diciembre 2015	\$ 1.001,3
CTO 310/2015		Acta de inicio del 14 de diciembre 2015	\$ 1.288,3
CTO 263/2015		Acta de inicio del 17 de diciembre 2015	\$ 841,7
CTO 319/2015		Contrato suscrito el 7 de diciembre 2015	\$ 796,8
CTO 320/2015		Acta de inicio del 29 de diciembre 2015	\$ 694,3
CTO 321/2015		Acta de inicio del 29 de diciembre 2015	\$ 763,6
CTO 322/2015		Acta de inicio del 22 de diciembre 2015	\$ 137,3
CTO 323/2015		Acta de inicio del 21 de diciembre 2015	\$ 400,2
CTO 324/2015		Acta de inicio del 29 de diciembre 2015	\$ 960,4
CTO 328/2015		Acta de inicio del 30 de diciembre 2015	\$ 183
CTO 331/2015		Acta de inicio del 30 de diciembre 2015	\$ 336,9

Fuente USPEC

- En enero del año 2015, se realizaron compromisos presupuestales relacionados con vigencias futuras para los contratos 217, 218 y 219 del año 2013; y 401, 402 y 403 del año 2014 por valor de \$77.513,6 millones;

De estos recursos el 86,1% (\$ 66.742,4 millones) quedaron constituidos como reservas presupuestales a 31 de diciembre del año 2015. Lo anterior, es originado por la falta de planeación y el incumplimiento de los cronogramas definidos, lo que origina que durante la respectiva vigencia fiscal, se estén ejecutando las reservas presupuestales constituidas al final de la vigencia fiscal anterior y a la no toma de medidas oportunas para dar cumplimiento a los objetos contractuales, lo que conlleva la prórroga reiterada de los contratos.

- Si bien la Entidad tiene claramente identificadas las restricciones por seguridad para el acceso a los establecimientos carcelarios y que aumenta el tiempo normal de desarrollo de una obra, dicha situación no es contemplada en la planeación y programación de los contratos ya que de los compromisos efectuados durante la vigencia 2015 del rubro presupuestal C-113-802-3 MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACION DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO NACIONAL (\$49.847 millones), el 96,3% (\$47.983,4 millones) fueron comprometidos durante el segundo semestre de la vigencia fiscal, con lo cual se disminuye el tiempo de la vigencia fiscal para la ejecución de la obra y que origina la posterior constitución de las Reservas Presupuestales por hechos claramente previsibles relacionados con el accesos y permanencia dentro de los centros carcelarios por parte de los contratistas y trabajadores de estos.

Esta situación también se presentó durante la vigencia 2014 ya que en el mismo rubro el 97,7% de los recursos se comprometieron en los cinco últimos meses de la vigencia.

Esta observación que en similar sentido fue comunicada en la auditoría realizada a la vigencia fiscal 2014, está manifestando que la Entidad está ejecutando parte del presupuesto aprobado para inversión en la siguiente vigencia, desatacando la normatividad presupuestal vigente y violando el principio presupuestal de la anualidad originado por la falta de programación, planeación, gestión, coordinación y supervisión en el proceso contractual.

Hallazgo No. 08 Soportes de reserva presupuestal constituidas

Al 31 de diciembre de 2015 se constituyen como reservas presupuestales la relación de contratos que se presenta a continuación, por valor de \$93.7 millones, para los cuales la misma Entidad justifica su constitución en que los recursos pueden ser liberados ya sea por termino anticipado del contrato, por inicio posterior del contrato o por su no ejecución; en este orden de ideas, los saldos constituidos como reservas presupuestales ya no pueden ser ejecutados en la siguiente vigencia, lo cual difiere de la finalidad de la

constitución de las reservas presupuestales, tal como lo establece un aparte del artículo 89 del Decreto 111 de 1996, que indica: “... Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

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

Relación de contratos y justificación:

Cuadro No. 07
RELACIÓN DE RESERVAS
A 31 de diciembre de 2015

Número contrato, No. Resolución, No. acto comisorio	Justificación técnica del valor a constituir como reserva	Valor reserva (En Millones)
CTO 056/2015	Saldo no utilizado por suspensión del contrato, por tanto se puede liberar este recurso porque no se va pagar (Acta de suspensión)	\$ 5,8
CTO 061/2015	Terminación anticipada del contrato, por ende recursos no utilizados (Acta de terminación anticipada)	3,2
CTO 070/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto es un de días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,2
CTO 073/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto es un de días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,1
CTO 085/2015	Terminación anticipada del contrato, por ende recursos no utilizados (Acta de terminación anticipada)	26,8
CTO 090/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto es un de días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,3
CTO 115/2015	Terminación anticipada del contrato, por ende recursos no utilizados (Acta de terminación anticipada)	13,1
CTO 119/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,1
CTO 122/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	1,2
CTO 125/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	2,1

CTO 160/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	1,9
CTO 172/2015	Terminación anticipada del contrato, por ende recursos no utilizados (Acta de terminación anticipada)	11,6
CTO 193/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,2
CTO 197/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,4
CTO 198/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,3
CTO 199/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,2
CTO 200/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,6
CTO 202/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,9
CTO 232/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,6
CTO 253/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	2,6
CTO 285/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	1,4
CTO 291/2015	Contrato no ejecutado por decisión de la contratista. Saldo por liberar, ya que no se utilizar para pago	19,2
CTO 309/2015	Inicio del contrato más tarde de lo previsto por tanto son días no trabajados y se pueden liberar, ya que no se constituye en una reserva que tenga que ser pagada	0,6

Fuente USPEC

Situación originada en la falta de organización al interior y debilidades en el control que los supervisores deben de realizar sobre los contratos a supervisar lo que conllevó según informa la Entidad a que con corte a 31 de diciembre del 2015, no se tenía claro a cuáles de los contratistas listados anteriormente aún se les debía dinero y a cuáles no, ya que en ese momento no habían actas de liquidación para estos contratos; por lo anterior, no se

tomó la decisión de reducirlos y al no realizar las liberaciones, el SIIF-Nación automáticamente los tomó como reserva presupuestal.

Del mismo modo, se presenta una diferencia de \$1.215,8 millones entre la Reserva Presupuestal Constituida a 31 de diciembre de 2015 (\$113.495.558.239,34) y el valor resultante de los compromisos presupuestales menos las obligaciones (\$ 114.711.330.903,56) de la ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2015, que fue suministrada a la Entidad. Situación originada a que dentro del periodo de transición *(01 al 22 de enero de 2016, Circular Externa No.46 de fecha 13-NOV-2015 Min Hacienda)*, por solicitud de la Dirección de Logística de la USPEC se redujo la reserva presupuestal en \$1.215,7 millones por concepto de alimentación para internos, obteniendo como valor actual \$113.495,5 millones.

Con lo anterior, las Reservas Presupuestales no se encuentran debidamente constituidas por las situaciones puntualmente descritas, lo que origina efectos presupuestales durante las vigencias fiscales 2015 y 2016 en la constitución del rezago presupuestal, demostrando una ejecución presupuestal aparente mediante el mantenimiento en los informes de ejecución presupuestal de compromisos presupuestales con corte a 31 de diciembre del 2015 irreales, originados en la falta de control en los procesos de supervisión y administrativos de la Entidad, para la constitución del rezago presupuestal de la entidad.

Hallazgo No. 09 Cuentas por Pagar constituidas como Reservas Presupuestales.

Revisada la justificación para la constitución de la reserva presupuestal, se evidenció que se constituyen reservas presupuestales por valor de \$1.042,4 millones, sobre contratos que al cierre de la vigencia se tenía la obligación de realizar la categorización como una cuenta por pagar, toda vez que el bien o servicio ya había sido recibido según indica la Entidad en oficio del 20 de abril del año 2016 en respuesta al oficio *CRG-USPEC-35*. El contrato respectivo en la mayoría de los casos a 31 de diciembre de 2015 expiraba y su constitución como reserva presupuestal se justificaba en que el contratista no presentó la totalidad de los documentos requeridos para el trámite del pago, o que el contrato estaba pendiente de liquidación como se presenta a constitución:

Cuadro No.08
JUSTIFICACION DE RESERVAS
A 31 de diciembre de 2015

Número contrato, No. Resolución, No. acto comisorio	Justificación técnica del valor a constituir como reserva	Valor reserva
CTO 230/2015	La factura llegó a la Unidad el día 20 de enero de 2016, y facturaron con fecha 2016, por tal razón no fue posible constituirse como cuenta por pagar, quedando para reserva.	6.988.200
CTO 356/2014	El contratista presto el servicio del 01 al 27 de diciembre de 2015 pero no presenta Factura al cierre de la vigencia 2015.	512.664.834
CTO 349/2015	El contratista presto el servicio del 28 al 31 de diciembre de 2015 pero no presenta Factura al cierre de la vigencia 2015.	12.901.995
CTO 359/2015	El contratista presto el servicio del 28 al 31 de diciembre de 2015 pero no presenta Factura al cierre de la vigencia 2015.	20.115.884
CTO 121/2015	El contratista al radicar su pago final en tesorería, no aportó la totalidad de la documentación requerida	4.867.000
CTO 123/2015	El contratista al radicar su pago final en tesorería, no aportó la totalidad de la documentación requerida	3.467.000
CTO 127/2015	El contratista al radicar su pago final en tesorería, no aportó la totalidad de la documentación requerida	2.600.000
CTO 133/2015	Al cierre de la vigencia 2015, el contratista no entregó Informe final de las actividades contratadas.	5.373.334
CTO 133/2015	Al cierre de la vigencia 2015, el contratista no entregó Informe final de las actividades contratadas.	6.413.334
CTO 159/2015	El contratista al radicar su pago final en tesorería, no aportó la totalidad de la documentación requerida	1.668.333
CTO 163/2015	Al cierre de la vigencia 2015, el contratista no entregó Informe final de las actividades contratadas.	5.500.000
CTO 165/2015	CTO 165/2015CTO 165/2015	4.400.000
CTO 167/2015	El contratista al radicar su pago final en tesorería, no aportó la totalidad de la documentación requerida	3.050.000
CTO 168/201	El contratista al radicar su pago final en tesorería, no aportó la totalidad de la documentación requerida	4.400.001
CTO 169/2015	El contratista al radicar su pago final en tesorería, no aportó la totalidad de la documentación requerida	3.850.000
CTO 180/2015	El contratista al radicar su pago final en tesorería, no aportó la totalidad de la documentación requerida	3.850.000
CTO 234/2015	Reserva presupuestal. La contratista no entrego completo el informe y lo sedimentos para pago, por tanto no quedo en cuenta por pagar.	4.253.334
CTO 236/2015	No se presentó la cuenta de cobro a tiempo con los soportes correspondientes.	13.475.000

CTO 394/2014	Saldo contra Liquidación del contrato. Este valor corresponde al último pago del 10% que según el contrato se debe hacer con la liquidación del mismo, y no se alcanzó a tener la respectiva liquidación antes del 31-Dic/15, con el fin que quedara como cuenta por pagar.	106.728.000
CTO 395/2014	Saldo contra Liquidación del contrato. Este valor corresponde al último pago del 10% que según el contrato se debe hacer con la liquidación del mismo, y no se alcanzó a tener la respectiva liquidación antes del 31-Dic/15, con el fin que quedara como cuenta por pagar.	131.455.446
CTO 400/2014	Saldo contra Liquidación del contrato. Este valor corresponde al último pago del 10% que según el contrato se debe hacer con la liquidación del mismo, y no se alcanzó a tener la respectiva liquidación antes del 31-Dic/15, con el fin que quedara como cuenta por pagar.	189.710.105

Fuente: USPEC

Las Observaciones presentadas se enmarcan dentro de lo establecido al final del artículo 89 del Decreto 111 de 1996, que indica: *“Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.”* Con lo cual, estos valores relacionados deberían de haber sido constituidos como cuentas por pagar al constituirse el rezago presupuestal por parte de la Entidad, y no como reserva presupuestal.

Esta situación adicionalmente tiene efectos contables ya que generó una subestimación de la cuenta contable 2401 - Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales, por valor de 1.042,4 millones al no darse aplicación al principio contable de devengo o causación establecido por la Contaduría General de la República que nos indica: *“Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos.”*. Así mismo como contrapartida quedo sobrestimada la cuentas 3230 – Resultados del ejercicio.

Lo anterior distorsiona la realidad de las cifras consignadas en las cuentas de los Estados Financieros por falta de control y oportunidad en los procesos de verificación y causación de la información contable, debilidades de Control Interno y falta de seguimiento y aplicación de la normatividad contable vigente, incumpliendo los numerales 2.1.1. Reconocimiento, 2.1.2. Revelación, 2.2 Situaciones que ponen en riesgo la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información, actividad 1 y 5, 3.3 Registro de la totalidad de las operaciones, entre otros de la Resolución 357 de 2008 emitida por la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo No.10 - Rubros Presupuestales Vs. Objeto Contractual.

En los contratos 090 y 086 se evidencia que el CDP expedido para su respaldo, concierne al rubro C-111-802 “*Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*”, que corresponde al proyecto de inversión radicado en el DNP con código Bipin 2012011000584, en el Detalle de Costos del Esquema Financiero se aprobó para la formulación y supervisión de las diferentes actividades para la generación de cupos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios una apropiación para el 2015, de \$1.725.320.000. No obstante los bienes y servicios entregados no corresponden a la destinación que autorizó dicho rubro.

Es decir, pese a que dichos recursos tienen destinación específica, la USPEC da una destinación diferente a los mismos, manifestación que se corrobora con el objeto acordado en cada uno de los contratos relacionados, los cuales dan cuenta que éstos no fueron celebrados para realizar supervisión en la generación de cupos.

Ejemplo de ello, el contrato 086, muestra evidencias relacionadas con reunión para presentación de informe de avance de la ejecución del convenio suscrito con FONDECUN (mantenimiento), reunión para contrato de arrendamiento del edificio donde funciona la USPEC Fl.54, revisión acta de inicio contrato de suministro 085 de 2015- Suministro de Tiquetes fl. 70, Revisión acta 03 de 2015 proceso de selección abreviada de menor cuantía USPEC-SA-MC-002-2015, suministro tiquetes aéreos (fl.74), revisión circular 09 de 2015 dirigida a subdirectores y jefes y quienes ejercen funciones de ordenación del gasto (fl. 97), Revisión oficio sobre concepto proceso de conectividad (fl.138).

Lo anterior vulnera el principio presupuestal de especialización dispuesto en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, por lo que la presente observación tienen una presunta connotación disciplinaria.

2.1.1.3. Gestión Contractual

MACROPROCESO: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios.

La contratación celebrada en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC para la vigencia 2015, fue de 358 contratos por valor de \$511.114.258.897, de éstos, los contratos de suministro ascienden al 65.37% en valor y la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión representa 56.42% en número del total de contratos suscritos.

Cuadro N°08
MUESTRA DE CONTRATOS UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS

TIPO	UNIVERSO CONTRACTUAL			MUESTRA CONTRACTUAL		
	Cantidad	Valor Total	%	Cantidad	Valor.	%
Arrendamiento	1	12.021.722.764	2.35%	0	\$ 0	0
Compra venta	10	2.614.536.154	0.51%	2	\$ 2.289.555.141	0,45%
Consultoría	3	\$ 4.481.622.631	0.88%	2	3.766.946.000	0.74%
Fiducia	1	\$ 83.898.059.692	16.41%	1	\$ 83.898.059.692	16.41
Interventoría	34	\$ 13.662.681.905	2.67%	5	\$ 1.388.000.000	0.27%
Obra	61	\$ 49.941.066.443	9.77%	11	\$ 18.342.987.035	3.59%
Suministro	5	\$ 421.982.330	0.08%	1	\$ 375.000.000	0.07%
Suministro de Alimentos/15	31	\$ 316.507.763.775	61.9%	9	\$ 139.305.066.223	19.75%
Inter/mtivo	11	\$ 3.631.918.756	0.71%	1	\$ 378.406.500	0.07%
Prestación de Servicios	202	\$ 6.744.676.069	1.32%	8	\$ 755.859.175	0.15%
TOTAL	358	\$ 511.114.258.897		40	\$ 250.499.874.766	49.01%

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Muestra seleccionada: De la contratación celebrada en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario vigencia 2015, se examinarán 40 contratos de un total de 358, que representan el 11.17%. La muestra seleccionada asciende a \$250.500 Millones, que representa un 49.01 % del valor total contratado.

NOTA ACLARATORIA. Teniendo en cuenta que los contratos de suministro de alimentos no se ejecutaron en la vigencia 2015, sino en el 2016, para el proceso auditor la muestra se tomó de los contratos de suministro celebrados en el 2014 y ejecutados en la vigencia 2015, los cuales ascendieron a 31 contratos por valor de \$316. 507.763.775.

Hallazgo No.11 - Estudios Previos Vs. Selección de Contratistas (D)

Cuando una entidad pública define la pertinencia de acudir a las causales de contratación directa previstas en la ley debe dejar constancia del análisis jurídico técnico o económico en que fundamenta tal determinación, esto en aplicación de lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1150/07, por ende la necesidad debe estar justificada y sus parámetros claramente definidos, situaciones que no se observaron en los contratos, 307, 311, 090, 092, 086, de 2015.

En cuanto al contrato 111 de 2015, se estableció que el análisis del sector de que hablan los estudios previos son deficientes y no se encontró en la carpeta acreditación de la experiencia del proponente.

En relación con el contrato 308/15 el aviso de convocatoria que obra a folios 81 y 82 carece de lo dispuesto en los numerales 6 y 13 del art. 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082/15, toda vez que no se evidencia el lugar y la forma en donde los interesados presenten las ofertas.

El cronograma dispuesto en ésta no acató los términos de publicación del informe, toda vez que la publicación del informe de evaluación preliminar sólo se dejó por un día (23 de octubre) y el definitivo por el día (29), contraviniendo lo establecido en el Decreto 1082/15 artículo **2.2.1.2.1.2.20. Procedimiento para la selección abreviada de menor cuantía numeral 4.** *La Entidad Estatal debe publicar el informe de evaluación de ofertas durante tres (3) días hábiles.*

Pese a que en los estudios previos realizados por la Entidad, y correspondientes a la evaluación jurídica y técnica (Fls.237-244), el contratista fue inhabilitado, no se encontró en la carpeta del contrato evidencia de que se le hubiera requerido para que subsanara la propuesta y que éste lo hubiera hecho.

Igualmente, la determinación de los requisitos habilitantes en cuanto a la experiencia que deben acreditar los oferentes, es confusa toda vez que en el capítulo II del pliego de condiciones (Fl. 176 anverso), la Entidad estipula: *“para efectos de acreditar cada uno de los requisitos habilitantes se resalta que la información, valores y experiencia que se tendrá como válida será la relacionada directamente con contratos que estén certificados y que consten en el RUP o las que en virtud de la expedición del Decreto 1082 de 2015 deben ser verificadas por la entidad, ...”* no obstante los contratos relacionados por el proponente para demostrar la experiencia (Fls.311-316), no aparecen registrados en el RUP (Decreto 1082/15 artículo 2.2.1.1.1.5.3).

Por tanto evidencia vulneración al principio de selección objetiva en la escogencia de los contratistas, contemplada en el artículo 5º de la Ley 1150 de 2007, por cuanto la USPEC hace estudios previos sin especificaciones y/o elementos que permitan determinar con certeza cuál es el perfil requerido para suplir la necesidad.

Igualmente, el artículo 73 de la Ley 1510 de 2013, establece que el acto administrativo de justificación no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión; sin embargo, no es menos cierto que el numeral 3 del artículo 20 y Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, exige la justificación; otra cosa, es que para ello no se expida acto administrativo. En los contratos revisados no se evidencian los motivos que tuvo la Administración para encomendar este trabajo sólo al contratista y no a otra persona.

Además, la contratación directa está sujeta al cumplimiento de requisitos y procedimientos específicos, y es permitida, cuando el contrato a suscribir tiene por objeto la prestación de servicios profesionales o apoyo a la gestión; en consecuencia, el desconocimiento de los principios, en especial el de transparencia, contemplado expresamente en el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, da lugar a sanciones disciplinarias, conforme a lo establecido en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo No.12 –Asignación Remuneración Contratos Prestación de Servicios.

Contrato 086. Apoyo, asesoría y acompañamiento en los procesos y actividades relativas a la gestión de infraestructura penitenciaria y carcelaria en el proyecto de construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos de los establecimientos de reclusión del orden nacional, durante las etapas pre-contractual, contractual y pos-contractual, en la celebración de convenios interadministrativos y/o de asociación entre entidades públicas y en general en las demás modalidades de contratación que requiera la USPEC”. Valor. \$95.700.000 \$10.440.000 mensual, Plazo de Ejecución del 26 de marzo al 31 de diciembre.

En este contrato se tiene que el perfil solicitado fue “Título profesional Abogado especialista y Experiencia igual o superior a 59 meses de experiencia profesional relacionada”. En este caso en especial se muestra como la USPEC, asigna el valor del contrato sin tener en cuenta un estudio de mercado y/o análisis del valor que se debe pagar y menos tabla de equivalencia, toda vez que en los contratos, 307, 090, 092, 311, se observa que pagó la suma de \$9.000.000 mensuales y en el presente caso la suma de \$10.440.000, sin que exista justificación para ello.

Aunado a lo anterior, se tiene que el 13 de octubre de 2015, las partes acordaron terminar anticipadamente el contrato con fundamento en memorando 100-DIRGEN-18497 suscrito por la supervisora (Directora General) sin que éste tenga justificación alguna.

Lo anterior evidencia que la USPEC no hace un análisis de mercado ni estudios para fijar los valores de acuerdo al perfil solicitado, pues no es lo mismo una experiencia profesional que una relacionada y menos que ésta no se solicite, a que sea de 84 meses.

Hallazgo No.13 Modalidad de Contratación (D).

Contrato 366 Objeto.- Contratación de Software Humano para la liquidación, gestión y pago de nómina de los funcionarios de la USPEC. **VALOR.-** \$137,9 millones. Este contrato se celebró por modalidad de contratación directa; sin embargo, no existen soportes que justifique lo dicho por la administración, en cuanto a: *“el costo de implementación de un nuevo software resulta más oneroso y traumático para la Entidad...”*, toda vez que la implementación de una nueva solución informática, no necesariamente implica un mayor costo, máxime que del estudio hecho por la Comisión de Auditoria se evidenció que existen muchas firmas que venden software de talento humano.

Así las cosas, se evidencia direccionamiento para favorecer a la firma con la que se suscribió el contrato, toda vez que no existe consulta del mercado para establecer que una nueva solución informática sea más onerosa para la Entidad y que de acuerdo al histórico de costos de contrataciones anteriores para el año 2015, la Entidad pagó \$3.480.000, si bien es cierto, la firma contratada es proveedor exclusivo del Software HUMANO, esto no es justificación para hacer la contratación directa, puesto que no se soporta el beneficio y/o desventajas, todo se limita a manifestaciones sin sustento.

Los hechos descritos vulneran los principios de contratación estatal conforme a lo establecido en los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993, y por ende tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No.14 Garantías.

En el análisis realizado a los estudios previos de los contratos de prestación de servicios profesionales Nros. 307, 311, 90, 92 y 86, no se justificaron las razones por las cuales no se exigieron las pólizas que garantizarán el cabal cumplimiento del objeto contractual, sólo se fundamentó en una transcripción de los artículos **2.2.1.2.1.4.5** del Decreto 1082 de 2015 y 77 del Decreto 1510 de 2013, mas no se evidencia un estudio en el cual se realice precisión al incumplimiento y/o calidad del servicio entregado, lo cual evidencia debilidades en los mecanismos de control implementados para la actividad contractual y deja sin amparo a la Entidad de posibles incumplimientos por parte del contratista.

Hallazgo No.15 Inicio de Ejecución Contratos.

No se puede establecer cuando inició la ejecución del contrato 366 por cuanto la cláusula 3 del contrato dispone que el plazo es del 21 de diciembre de 2015 al 31 de enero de 2018; no obstante, el registro presupuestal y el acta de inicio se realizaron el 30 del mismo mes y año. Así las cosas, aparecen tres (3) momentos diferentes de fecha de inicio a saber: **i.-** clausulado del contrato (21 de diciembre), **ii.-** suscripción del acta de inicio y

realización del registro presupuestal (30 de diciembre).- **iii.-** aprobación de la garantía 29 de diciembre.

Lo anterior, es de gran riesgo para la Entidad porque en caso de incumplimiento no tiene certeza de las garantías, indistintamente que las mismas digan tener vigencia desde el 21 de diciembre, no se pueden hacer efectivas antes de que inicie la ejecución. Igualmente, no se tiene certeza de la fecha en que inicio la ejecución de los contratos 308 y 311, por cuanto en los estudios previos y en el contrato se pactó que el plazo de ejecución se contaba a partir de la suscripción del acta de inicio y esta no fue suscrita por las partes.

Los hechos anteriores vulneran lo acordado por las partes y dan lugar a que en caso de incumplimiento no se pueda hacer efectiva la garantía.

Hallazgo No.16 Informes de Supervisión.

La función de supervisión en la USPEC no cumple con los requisitos y actividades que para el efecto señalan los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, pues no cuenta con procedimientos de supervisión, los informes se limitan a: i.- La suscripción de informes de actividades conjuntamente con el contratista y ii.- suscripción de certificado de recibido a satisfacción sin ningún contenido de fondo, situaciones que se vislumbran en los contratos 307, 311 y 090. Estos hechos muestran las deficiencias de la supervisión, por cuanto es al contratista a quien le corresponde hacer el informe de las actividades que realice y el supervisor verifica el contenido del mismo y lo confronta con el bien o servicio realmente recibido, por tanto vulneran lo acordado en el numeral 17 de la cláusula tercera del contrato (090).

De conformidad con el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, *la supervisión implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la Entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista y están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la Entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.* Elementos que se echan de menos en los contratos citados.

De conformidad con la cláusula 10 del contrato 111, la supervisión la ejerce la Dirección Administrativa y Financiera o quien ésta designe; en la carpeta del contrato no aparece designación; sin embargo, a folio 279 obra acta de inicio suscrita por la Coordinadora de Talento Humano en calidad de supervisora; con posterioridad se allegó en medio magnético una designación hecha por la Directora General de entonces, pero la misma no

se encuentra foliada ni tiene fecha de recibo por parte de la designada. Con posterioridad a la revisión de las carpetas contractuales, la supervisión del contrato remitió una carpeta con un sinnúmero de hojas sin foliar y manifiesta que hace referencia a la ejecución; en dicha carpeta se observa que con radicado del 29 de enero de 2016 la Coordinadora del Grupo de Gestión de Talento Humano, remitió al Director de Gestión Contractual las planillas de uso de transporte del contrato en estudio, correspondiente a los meses de junio a diciembre de 2015 en 954 folios; sin embargo, no obra ningún informe de la supervisión, en el sentido que se haya prestado el servicio en las condiciones pactadas.

Hallazgo No.17 Planeación Vs. Prórrogas.

En los contratos analizados (158, 152, 135, 145, 184, 331, 112 y 117 de 2015), se evidenció que las prórrogas obedecen a motivos de seguridad, adaptación a los horarios de los establecimientos de reclusión, no se pueden abrir varios frentes de trabajo de manera simultánea, hechos que la USPEC conoce; sin embargo, nunca plasma en los estudios previos, pliegos de condiciones y demás documentos de la etapa precontractual, y por tanto presentan ofertas aceptando el termino de ejecución plasmado en los estudios previos y pliegos de condiciones (dicho término sin importar la fecha de suscripción del contrato, en todos los casos es hasta el 31 de diciembre de 2015), por tanto en la etapa de ejecución se ven obligados a solicitar continuas prórrogas, hechos que evidencian la falta de planeación, estudios previos y pliegos de condiciones carentes de especificaciones ajustados a la realidad, de tal manera que señalen las circunstancias de forma, tiempo y lugar como se deben ejecutar las obras, para que con fundamento en ello los proponentes hagan sus ofertas y determinen si en las condiciones solicitadas por la Entidad pueden o no ejecutar las obras.

A manera de ejemplo, en la visita practicada con ocasión del contrato 184 de 2015, el cual correspondió al mantenimiento de los establecimientos de Pamplona, Cúcuta y Ocaña se evidenció que en relación con las garitas de Cúcuta se modificó en varias oportunidades, toda vez que el 27 de octubre de 2014, en el acta de priorización de necesidades suscrita entre el Director del Complejo, el profesional de Obras Civiles del INPEC y el profesional de apoyo de la USPEC se acordó la intervención a las garitas de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Trabajo, posteriormente, el 5 de agosto de 2015, el Profesional de Apoyo a la Supervisión informa al Director de Infraestructura (supervisor del contrato) que el número de garitas a intervenir serían nueve (9), posteriormente mediante acta N° 1 del 1 de septiembre de 2015, suscrita por el Profesional de Apoyo de la USPEC, el Contratista, la Interventoría el Director del INPEC y el Profesional de Obras Civiles del Complejo de Cúcuta, acordaron reducir la construcción de 10 garitas a 6.

Igual situación se evidenció en el Contrato de Obra Nro. 135, por un Valor total de \$2.252,8 millones el cual tiene por Objeto el Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general para el grupo 23 que corresponde al establecimiento EPAMS-CAS VALLEDUPAR y EPMSC-ERE VALLEDUPAR (1ra Generación)". Donde se observó que los contratos de obra se iniciaron sin tener diseños ni aprobación de las mismas, el contratista y el interventor motivaron las prórrogas en la demora para la entrega de diseños definitivos de las garitas y la Guyana los cuales fueron entregados el 4 de noviembre de 2015 (FI 78).

Similar situación se presentó en la EPMSC - COMBITA, en lo relacionado con la planeación que realizó la USPEC para el Grupo 11, que dispuso: "*En el establecimiento Penitenciario EPAMSCAS DE COMBITA – BOYACÁ, las áreas a intervenir son las siguientes:*

Construcción y adecuación de Baterías Sanitarias y Áreas Húmedas, en patios de pabellones del EPMSC Barne. Presenta un alto porcentaje de hacinamiento, que hace que las baterías sanitarias y áreas húmedas existentes, sean insuficientes para atender la demanda de servicio que se origina, por parte de la población de internos.

Construcción y adecuación de Baterías Sanitarias y Áreas Húmedas, en pasillos de pabellones del EPMSC Barne.

Mantenimiento, adecuación y mejoramiento de Celdas, Pasillos y Rejas de los pabellones del EPMSC Barne. Las celdas se encuentran con un deterioro en pisos, muros y techos, que en gran parte de las mismas se puede afirmar que la celda está destruida.

Mantenimiento, adecuación y mejoramiento del sistema eléctrico, en Baterías Sanitarias y Áreas Húmedas de patio y pasillo, así como en celdas y pasillos de pabellones.

Los corredores y las rejas de acceso a los mismos, al igual que la mayoría de la infraestructura del establecimiento penitenciario de Barne, presenta un avanzado estado de deterioro, al punto que algunas están sueltas de los muros o puntos de fijación, otras se presentan totalmente destruidas o averiadas"

Ahora bien, en la Visita realizada al Establecimiento, se hizo la verificación sobre las obras ejecutadas y acordadas por la supervisión y el Director del Establecimiento las cuales consistieron en:

1).- Intervención en dos pabellones para la adecuación de 250 celdas, así: en el Pabellón 3 se intervienen 56 celdas en el piso 2 y 56 en el piso 3 para un

total 112 celdas con un camastro cada una. En el Pabellón 4 se intervinieron los pisos 1, 2 y 3 con 168 celdas, un camastro cada una; es de anotar que dichas celdas fueron objeto de reestructuración eléctrica total, se le realizó una adecuación en la parte eléctrica por cuanto se utilizó el anterior túnel de inspección de guardias a los internos como túnel de mantenimiento eléctrico y se hizo adecuación y mantenimiento al cuarto eléctrico.

En la visita realizada el 04 de abril de 2016, se observó que a esa fecha no se ha entregado ningún Pabellón habilitado, es decir, ninguna celda. Los pisos 2 y 3 del Pabellón tres (3) llevan un avance del 95%, falta instalar los 112 camastros. En cuanto a las obras del Pabellón cuatro (4) no se habían iniciado las obras, sólo cuando se entregue el Pabellón 3 será posible la entrega del pabellón 4 para iniciar sus intervenciones de mantenimiento.

2) Igualmente en dicho contrato se acordó la rehabilitación de cuatro baterías de patio distribuidas así: una batería para los patios de los pabellones 4, 3, 9 y extramuros (dichas baterías constan de 3 lavaderos con su respectivo depósito de agua, 3 sanitarios, 3 duchas, un lavamanos corrido con cuatro llaves y un orinal corrido). Estas baterías no existían y se adecuó un espacio para ellas. Así mismo, se acordó el mantenimiento de baterías sanitarias de pisos del Pabellón 1, Lara Bonilla y los tres pisos del Pabellón 4 y uno que se encuentra dividido entre la batería sanitaria de guardia interna y el área de talleres.

Con relación al mantenimiento de las baterías sanitarias en patios, se tiene un avance del 98% en el patio del Pabellón 3, del 70% en el patio del Pabellón 9, un 90% en extramuros y en el patio del Pabellón 4 no se han iniciado las obras. En cuanto a las baterías sanitarias de piso, en el Pabellón 1 y Lara Bonilla en un 40%, las baterías de Talleres, Guardia Interna y Pabellón 4 no se han iniciado, avance 0%, se debe realizar la ampliación de 104 mirillas de las celdas del pabellón 8, actividad que no se ha iniciado, avance 0%.

El profesional de apoyo de la USPEC informó, sobre la solicitud y trámite de una prórroga inicialmente hasta agosto de 2016. Así mismo se tiene proyectado el trámite, legalización y ejecución de obras adicionales no previstas que a la fecha se están definiendo y cuantificando, las cuales consisten en: Construcción e instalación de catre de celda; Cerramiento de seguridad de los Pabellones 3, 4 y 9; adecuación escaleras de los Pabellones 3 y 4; instalación de reflectores en patios 3 y 4 y mayores cantidades de obra, estas obras dan lugar a una adición del contrato el cual está sin cuantificar, pero a la fecha se está realizando la actualización del balance de obra para poder cuantificar y proceder a tomar acciones frente al tema.

Como se observa de lo anterior, las obras ejecutadas no concuerdan con lo planeado por cuanto no siguen las especificaciones técnicas, haciendo imposible el seguimiento al presupuesto estipulado para las mismas, puesto que se terminan suscribiendo otras si, mediante el cual incluyen ítems nuevos que la USPEC maneja como no previstos y/o mayores y menores cantidades de Obra de tal manera que el presupuesto asignado se ajusta a las nuevas obras realizadas e incluso en algunos casos se hacen adiciones y obras nunca planeadas tal y como se evidenció en el presente caso.

En todos los contratos analizados se evidenció que han sido objeto de prórroga, lo cual, si bien es cierto no está prohibida, debe obedecer a casos excepcionales y no a la falta de planeación y menos convertirse en la norma general como lo ha hecho la USPEC, máxime que la tardanza en la entrega de las obras está agravando las condiciones de estadía de los internos y ha producido un hacinamiento hasta del 480%, como es el caso de la Cárcel de Mediana Seguridad de Valledupar y está dando lugar a un sinnúmero de tutelas, denuncias, quejas y derechos de petición que tienen saturadas a las entidades de control, al INPEC, la USPEC y los Despachos Judiciales.

Hallazgo No. 18 Plan de Inversión Anticipos. (D).

En los estudios previos y pliego de condiciones no se dice nada sobre el plan de inversión del anticipo, éste sólo aparece después de suscrito el contrato y siempre lo suscribe el Contratista y el Supervisor del Contrato mas no el Interventor, es decir, la interventoría no se pronuncia y/o da su visto para el manejo del plan de inversión del anticipo, pero debe aprobar su pago.

Así mismo, en el plan de inversión del anticipo se incluyen siempre los mismos porcentajes a los conceptos de: compra de materiales y accesorios, transporte y alquiler de maquinaria, compra de equipos, subcontrato de mano de obra, como si todos tuvieran exactamente la misma necesidad, no se trata de entregar dineros al contratista sin motivo, por cuanto el anticipo no busca financiar al contratista sino que este dinero se invierta en la obra, para evitar las constantes prorrogas y por tanto satisfacer las necesidades de los internos en los tiempos pactados. Máxime que se estableció el no cumplimiento de los cronogramas y plazos estipulados, por cuanto todos los contratos deben ser prorrogados, hechos y circunstancias que muestran la deficiente planeación.

Lo expuesto obedece a debilidades en los controles implementados para el efecto, conforme a lo establecido en el literal a) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

La presente observación tiene presunta connotación disciplinaria por deficiencias en la coordinación y control de supervisión por parte de la USPEC y debilidades en los principios de la contratación estatal.

Hallazgo No.19 Presupuesto Vs. Obras. (D)

Para establecer el presupuesto de la vigencia 2015, la USPEC en el año 2014, comisionó algunos profesionales de la Dirección de Infraestructura para que realizaran visitas técnicas a fin de identificar y priorizar las necesidades de los diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios, con base en ello se establece el presupuesto y posteriormente se adelanta la etapa precontractual, la cual pierde vigencia y no es tenida en cuenta en la ejecución de las obras, porque debido a la urgencia de la misma, esta es acometida por el Director del Centro Penitenciario y pierde vigencia y actualidad el estudio realizado al momento de su ejecución por parte de la USPEC.

Lo expuesto obedece a debilidades en la implementación de los controles para la minimización del riesgo, conforme a lo establecido en el literal b) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Los anteriores hechos se presentan por vulneración de los principios de legalidad y responsabilidad, consagrados en los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993.

Hallazgo No.20 Supervisión Contrato de obra Vs. Interventoría. (D)

En todos los contratos de obra cuyo objeto es el mantenimiento de infraestructura de establecimientos carcelarios y penitenciarios del orden nacional, analizados por la CGR para la vigencia 2015, se evidenció que se pactan en la cláusula 26 (Supervisión) y 27 (interventoría), pero no indican cuales son las funciones del interventor y cuales las del supervisor, por tanto concurren las dos funciones porque La USPEC no divide la vigilancia del contrato principal (obra), así las cosas, se diluye la responsabilidad, se obstaculiza la ejecución del contrato y actúa contrario a lo establecido en el Art. 83 de la Ley 1474 de 2011, con el agravante que tanto en el contrato de obra como en el de interventoría el supervisor es el mismo funcionario (Director de Infraestructura). Si bien es cierto, en los contratos de interventoría se habla de interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de las obras, no es menos cierto que, está no se da porque el supervisor interviene en todo.

Así las cosas, la USPEC nombra supervisor y contrata interventoría a los contratos de obra cuyo objeto es el mantenimiento de la infraestructura y le nombra supervisión al contrato de interventoría, de tal manera que las obras

que la Dirección de Infraestructura aprueba modificar, reestructurar, realizar, etc., la misma Dirección de Infraestructura supervisa, por cuanto el interventor y la supervisión sólo replican la solicitud del contratista sin hacer objeción alguna y no hace nada sin que la supervisión lo autorice, hechos que muestran el deficiente control que ejerce la USPEC a los contratos de obra, pues no de otra manera se explica que pese a los reiterados incumplimientos no exista un solo informe de la supervisión dando cuenta de tal hecho al ordenador del gasto, sino que se allana a las peticiones de los contratistas, así las cosas, se evidenció que aun cuando la interventoría autoriza los pagos, estos no se desembolsan hasta tanto la supervisión los autorice.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No.21 - Contrato de Obra Nro. 184.

Suscrito el 14 de julio de 2015, por \$1.595,8 millones, suma de la cual correspondió a Cúcuta \$1.081,3 millones, cuantía adicionada en \$137,8 millones; así mismo, correspondió a Pamplona el valor de \$258,5 millones al cual se le adicionaron \$69,1 millones. Objeto: “Mantenimiento, Mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. 2.- ACTIVIDADES ESPECIALES.- El contratista se obliga a ejecutar el objeto del contrato conforme a especificaciones de construcción de obra eléctrica y alcances de las obras a realizar en cada establecimiento de acuerdo a lo previsto en los anexos 4 y 9B, los cuales hacen parte integral del presente contrato. Los detalles del objeto del presente proceso se encuentran descritos en los anexos técnicos y en los documentos correspondientes a los estudios y documentos previos, pliego de condiciones de la licitación pública 08 de 2015, oferta presentada por el contratista para el grupo 24 conformado por, Complejo Metropolitano de Cúcuta, EPMSC Ocaña, EPMSC PAMPLONA.

- El Acta de inicio la suscriben el 3 de agosto de 2015, el contratista, el supervisor, el profesional de apoyo a la supervisión pero no el interventor; sin embargo, el 5 del mismo mes y año el contratista está cobrando el anticipo (Fl. 465), de acuerdo al contrato de interventoría 219, sin que estuviera en vigencia el contrato de interventoría.
- -En cuanto a lo planeado y contratado Vs. ejecutado por la USPEC para el Grupo 24, se tiene lo siguiente:

El objeto del contrato se modificó en varias oportunidades, toda vez que el 27 de octubre de 2014, en el acta de priorización de necesidades suscrita entre el Director del Complejo, el profesional de Obras Civiles del INPEC y el profesional de apoyo de la USPEC, acordaron la intervención a las garitas de

acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Trabajo; posteriormente, el 5 de agosto de 2015, el Profesional de Apoyo a la Supervisión informa al Director de Infraestructura (supervisor del contrato) que el número de garitas a intervenir serían nueve (9), mediante acta Nro. 1 del primero de septiembre, suscrita por el Profesional de Apoyo de la USPEC, el Contratista, la Interventoría, el Director del establecimiento y el Profesional de Obras Civiles del Complejo de Cúcuta, acordaron reducir la construcción de 10 garitas a 6.

Respecto de esta construcción se observa que en el alcance a los estudios previos y en el anexo 4 (Fl. 233) la USPEC estableció la construcción de garitas en el sector norte y mantenimientos eléctricos, sin definir la cantidad a intervenir ni las especificaciones técnicas y es mediante adiciones y estudios posteriores que se hacen las especificaciones técnicas y cantidad de obras a realizar, tal y como se observa en el acta de visita fiscal suscrita el 14 de abril de 2016, y especialmente en la intervención del profesional de apoyo a la supervisión quien manifiesta:

“En relación con los tiempos de ejecución del contrato de obra se aclara que se suscribió acta de inicio el 3 de agosto de 2015, posteriormente en reuniones con la Dirección del establecimiento en conjunto con la interventoría y contratista se realizó reuniones para la modificación de los diseños entregados inicialmente por parte del establecimiento (INPEC) para que se ampliara el tamaño de las garitas, esto ocasionó el rediseño estructural y arquitectónico de las garitas donde fue entregado al contratista y socializado con Dirección el 1 de septiembre de 2015, a la vez se aclara que las intervenciones en los puntos donde se están construyendo las garitas se rigen al sistema de seguridad del establecimiento penitenciario y carcelario, razón por la cual la ejecución no puede ser ejecutado al 100% desde el inicio del contrato”.

En cuanto al establecimiento de Pamplona, se evidenció que las obras consistieron en: i) Impermeabilización del muro exterior; ii) instalación y puesta en funcionamiento de 10 duchas, 02 lavamanos y 02 orinales en cada piso del Pabellón de Internos, para un total de 40 duchas, 08 lavamanos y 08 orinales). En estas obras se evidencia que existe humedad en los techos de los pisos 1, 2 y 3 acentuándose en los dos primeros; igualmente el muro impermeabilizado presenta humedad especialmente en la tubería que lleva el agua a las duchas. Se nota que debajo de éste tubo el contratista NO impermeabilizó el muro.

Igualmente se evidenció, que el contratista está en la actualidad ejecutando bajo este mismo contrato la Construcción de la Zona de Preparación y Distribución de Alimentos del Personal de Internos; así mismo, la firma contratista manifestó que tuvo complicaciones en la ejecución por falta de

diseños los cuales debían ser suministrados por la USPEC, y los diseños finales se entregaron el 04 de Marzo de 2016, motivo por el cual, en Enero y Febrero se trabajó a media marcha y sólo cuando a mediados de Febrero llegó el profesional de apoyo a la supervisión se agilizó la modificación.

El profesional de apoyo de la supervisión, manifestó:

“... el 18 de Febrero del 2016, se realizó recorrido a los puntos donde se presenta humedad, en compañía de la Interventoría Contratista de Obra y Funcionario de la USPEC, se consignó que se deberían realizar los arreglos en las áreas que presentan humedad. En cuanto a la construcción del rancho del Establecimiento ha presentado los siguientes inconvenientes i.- se tuvo que hacer adecuaciones al espacio para hacer provisionalmente el área de preparación de alimentos. ii.- Al momento de realizar las excavaciones para la cimentación del rancho se encontró con un terreno rocoso, lo cual dificultó el proceso constructivo, iii.- Así mismo, los factores climáticos por lluvias iv.-Modificaciones a los diseños debido a replanteos en sitio. Teniendo en cuenta que la construcción de la obra nueva del rancho comunicara con una existente y cuya función será la de salida de alimentos. La USPEC con recursos de vigencias para el año 2016, realizará las adecuaciones necesarias para que este espacio quede en condiciones óptimas para prestar el servicio”.

En cuanto al rancho para preparar los alimentos de los internos se evidencia que se planearon adecuaciones al existente y se terminó construyendo uno nuevo con todas las complicaciones presentadas y que están plasmadas en los párrafos que anteceden, donde se evidencia que no se realizaron estudios de suelos y se debió adicionar el contrato en \$69 millones debido a que el terreno donde se resolvió construir es rocoso.

Los anteriores muestran como la USPEC, posterior a la celebración del contrato sin estudios previos, análisis de suelos y demás requisitos que requiere la construcción decide hacer una construcción nueva y establece las especificaciones técnicas, para lo cual el contratista solicita la prorrogas y adición condiciones que acuerdan mediante la suscripción del otro si Nro. 2.

Teniendo en cuenta que en el acta suscrita el 18 de febrero de 2016, por la Interventoría, el contratista de Obra y Funcionario de la USPEC, se consignaron los arreglos que se debían realizar en las áreas que presentaban humedad y que al momento de la visita (12 de abril del mismo año), el contratista no había ejecutado ninguna obra tendiente a corregir y/o subsanar el problema de humedad, se evidencia la falta de control por parte de la interventoría y la supervisión, pues no se conoce requerimiento alguno al contratista ni traslado del hecho al ordenador del gasto para que decida sobre el incumplimiento y/o apremie al contratista a la realización de las

obras de tal manera que los internos no tengan que seguir afrontando los problemas de humedad.

Lo anterior muestra la falta de planeación de la USPEC, para adelantar los procesos contractuales y vulnera los principios de responsabilidad respecto de lo cual la jurisprudencia del Consejo de Estado en Sentencia del 31 de enero de 2011, radicado 17767, expuso lo siguiente:

“En íntima relación con el principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual “la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa”¹. Así las cosas, “tales documentos deben contener reglas claras, objetivas e imparciales para que los interesados participen en igualdad de condiciones, así como deben contener los criterios de selección y la ponderación precisa, detallada y completa de los mismos, con sujeción a lo cual debe realizarse la evaluación comparativa de las ofertas”². Dichas reglas son el fundamento de la selección del contratista, pues fijan las pautas que serán aplicadas al momento de la evaluación de ofertas.

Adicionalmente, también se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. En consecuencia, el principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad comercial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración³.

¹ Ibidem. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

² Ídem.

³ “Este principio, entonces, tiene importantes implicaciones desde mucho antes de la convocatoria a proponer, pues en esta etapa preliminar resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; (iv) los costos, proyecciones, valores y alternativas

Hallazgo No.22 Contrato de Obra 117.

Suscrito el 3 de junio de 2015, por valor con adiciones de \$422,6 millones y cuyo objeto consistió en: *“La Adecuación, mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física para generar cupos adicionales en el establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario de Pamplona, Norte de Santander. EPMSC- PAMPLONA”*.

Plazo para su ejecución 6 meses hasta 31 de diciembre de 2015, el cual fue prorrogado hasta el 19 de enero de 2016, por obras no previstas consistentes en pañetes, carpintería metálicas, instalaciones eléctricas, concretos, construcción de corredor y reconstrucción de loza del patio.

De este contrato se evidenció lo siguiente:

En el primer piso existía una construcción del año 1997 que fue intervenida rehabilitando 8 celdas con 16 camastros dobles los cuales cuentan con baño, ducha y lavamanos; en el segundo piso hay cuatro camastros por celda con baño, lavamanos y entrepaños; en total 14 celdas para un total de 56 nuevos cupos; existe una batería de duchas cuatro en total, cuentan con una zona de comedores en el primer piso y un baño familiar y dos lavaderos con su respectiva poceta.

Al respaldo fue rehabilitada la Unidad de Tratamiento Especial, en donde se construyeron tres celdas con camastro doble y baño.

La obra fue entregada según acta de recibo final a satisfacción el 19 de enero de 2016, en la cual se observa que se entregaron 22 cupos rehabilitados y 56 cupos nuevos. Sin embargo, no hay acceso a dicha área, no existen rampas para el transporte de alimentos. En el momento de la visita los internos no habían sido trasladados a las nuevas instalaciones por: i) falta de seguridad en los muros de encerramiento, toda vez que presentan

que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la Entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la Entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deben satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato ,que se pretenda celebrar”. Ibidem. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

bastante deterioro y se están cayendo; ii) no se dispone de concertina; iii) escases de personal del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC. Igualmente se evidenció que en dicha construcción se colocó lámina galvanizada de metaldeck, sobre la que se fundió la plancha, lo que en el sentir del personal del establecimiento genera un alto riesgo por cuanto los internos pueden construir elementos corto punzantes por quedar el techo al descubierto.

De esta situación se observa que se invierten recursos públicos significativos en obras que no pueden ser utilizadas y por ende no contribuyen a cumplir con los fines del Estado.

En cuanto este contrato se tiene que en los estudios previos, pliegos, propuesta y demás documentos que hacen parte de la etapa precontractual y contractual no se establecieron los cupos se iban a rehabilitar y cuantos nuevos se harían, motivo por el cual se ofició a la USPEC, y se obtuvo respuesta vía electrónica de fecha 1 de febrero de 2016, por parte del Subdirector de Infraestructura lo siguiente:

“Desde la supervisión del contrato 117 de 2014, se quiere hacer claridad respecto al tema de los cupos atendidos en la ejecución de dicho contrato. El supervisor aclara lo siguiente: 1. en los estudios o documentos previos se definió un total de cupos a implementar? sí, no Porque?? Rta. No se definen # cupos sino las cantidades de obra para la ejecución de las obras respectivas. El # de cupos se definen de acuerdo con las obras planeadas y lo que realmente se puede hacer en coordinación con las directivas del establecimiento. El P/pto del contrato se define con las cantidades de obra ya que el contrato es por cantidades de obra realmente ejecutadas por el vr unitario previsto. El objeto del contrato es hacer las obras de rehabilitación de zonas o sectores del establecimiento. Después de verificar las zonas y las cantidades de obra que se pueden ejecutar, se definen el # de cupos, ya sean de rehabilitación o nuevos. Estos cupos son certificados por el director del establecimiento mediante acta de entrega de las áreas rehabilitadas”.

De lo anterior se puede observar que la USPEC, cuando rehabilita cupos no lo hace de manera integral (dormitorio, alimentación, sanidad, etc.), sino que dicha rehabilitación obedece sólo a la construcción de camastros, máxime que igual situación se evidenció en los Establecimientos del Espinal y Barne donde en celdas de 4 camastros se construyeron 8 y en algunas ocasiones 6 y en Barne 2, de tal manera que lo que está generando es hacinamiento debido a que los internos no tienen espacio para movilizarse y guardar sus objetos personales, contraviniendo la Jurisprudencia de las Altas Cortes Colombianas, que han establecido que en la generación de cupos se debe tener en cuenta los derechos integrales de los internos.

De otra parte, dicha obra se entregó el 19 de enero de 2016 y en el momento de la visita (12 de abril de 2016), no había podido ser puesta en funcionamiento debido a los problemas de seguridad y adecuaciones expuestos anteriormente, hechos que muestran los deficientes estudios previos que realiza la USPEC, pues a pesar de realizarse la obra, esta no pueden ser puesta en funcionamiento porque no se consagran soluciones integrales, que permita rehabilitar cupos propiamente dichos, que incluyan los componentes que la Honorable Corte Constitucional ha establecido, a saber: Capacitación, resocialización, salud, alimentación, recreación, seguridad entre otros. Lo expuesto obedece a debilidades en los mecanismos de control interno, conforme a lo consagrado en los literales a) y b) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Hallazgo No. 23 Contrato obra 145.

Contrato por valor total incluidas adiciones de \$2.252,9 millones.

Objeto. Mantenimiento, Mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. 2.- **ACTIVIDADES ESPECIALES.**- El contratista se obliga a ejecutar el objeto del contrato conforme a especificaciones de construcción de obra eléctrica y alcances de las obras a realizar en cada establecimiento de acuerdo a lo previsto en los anexos 4 y 9B, los cuales hacen parte integral del presente contrato. Los detalles del objeto del presente proceso se encuentran descritos en los anexos técnicos y en los documentos correspondientes a los estudios y documentos previos, pliego de condiciones de la licitación pública 08 de 2015, oferta presentada por el contratista para el grupo 26 que corresponde al establecimiento **CAMIS ERE ACACIAS, EPAMSC V/Vicencio y Granada.**

- El Otro SI Nro. 4, no tiene fecha de suscripción, además, no existe justificación del porque se acuerda incluir ítems no previstos y no se genera modificación al valor del contrato.
- A 31 de diciembre se dejó en reserva la suma de \$364.064.795,47, lo cual entre otras razones justifica la USPEC en: La adecuación del espacio para armario, solo fue definida hasta el 30 de octubre, con personal administrativo de la colonia; estas adecuaciones ya se están ejecutando pero están fuera de cronograma inicial.
- En cuanto a las obras realizadas en el establecimiento con fundamento en el contrato de análisis se tiene:

En cuanto a lo planeado y contratado Vs. ejecutado por la USPEC para el Grupo 23, se tiene lo siguiente:

En el anexo 4 Especificaciones Técnicas se lee: (Fl. 260)

“GRUPO N° 26 - A. CAMIS ERE ACACIAS

En el establecimiento Penitenciario CAMIS Colonia Agrícola de Mediana Seguridad de Acacias, Meta, las áreas a intervenir acorde a los campamentos que la conforman, los cuales son: Campamento Cola de Pato, Alcaraván, Central, Comunidad Terapéutica, Sardinata, son las siguientes:

- Mantenimiento de las redes hidrosanitarias externas del establecimiento.
- Baños comunes patios y de celdas a internos. •mantenimiento redes hidrosanitarias.
- Mantenimiento a instalaciones eléctricas internas. •Mantenimiento cubiertas.

Necesidades.

El establecimiento penitenciarios CAMIS – Colonia Agrícola presenta una serie de necesidades en la parte de infraestructura física, las cuales se ha generado debido a diversas causas, dentro de estas están la vida útil de los establecimientos y falta de mantenimiento de los mismos, entre otros.

Mediante el recorrido realizado por los diferentes campamentos que conforman la Colonia, se priorizaron necesidades que ameritan intervención para mitigar esta problemática, las cuales se mencionan a continuación de acuerdo a cada campamento:

Campamento Cola de Pato

•Mantenimiento a redes eléctricas generales. •Reemplazo de accesorios eléctricos en mal estado, (tomas, interruptores). •Suministro de lámparas. •Instalación de cielo raso área aulas. •Instalación de ventiladores área aulas. •Pintura de puertas en reja de estructuras en varillas y platinas de alojamientos de internos. •Realizar enchape a baños en celdas y áreas comunes. •Suministrar y reemplazar aparatos sanitarios en celdas y zona baños comunes, (sanitarios y lavamanos.) •Retiro y arreglo de pañetes en áreas donde se presenta humedad. •Cambio de accesorios hidráulicos en el establecimiento. • Cambio de cubierta (eternit en malas condiciones). •Pintura general. •Mantenimiento a redes hidráulicas. •Suministro e instalación de reflectores. •Mantenimiento planta eléctrica

Campamento Central.

•Reemplazo de aparatos sanitarios áreas comunes y baños celdas. •Suministro e instalación accesorios hidráulicos baños, aparatos sanitarios.

- Reparaciones eléctricas generales al campamento.
- Reemplazo de sanitarios, lavamanos, duchas y accesorios hidráulicos en área de celdas conyugales.
- Reemplazo de enchapes y pisos en baños áreas comunes y celdas.
- Humedades presentes bajo placa.
- Suministro e instalación de reflectores.
- Daños generales en la cubierta (eternit).
- Arreglos eléctricos internos.

Campamento Comunidad Terapeuta.

- Humedades en muros.
- Cambio de enchape, sanitarios, orinales en baños bloque dos Acogida.
- Arreglo general de las instalaciones eléctricas.
- Suministro e instalación de ventiladores y lámparas.
- Reemplazo de tuberías y accesorios hidráulicos en mal estado.

- Reemplazar puertas de madera.
- Pintura general.

Campamento Alcaraván

- Realizar cambios de cubierta en el establecimiento (eternit).
- Arreglo de instalaciones eléctricas internas en el establecimiento.
- Cambio de accesorios eléctricos en mal estado.
- Suministro e instalación de lámparas.
- Mantenimiento a la planta eléctrica.
- Suministro de reflectores.
- Reemplazo de sanitarios y lavamanos en mal estado del establecimiento.
- Cambio de enchapes y pisos en baños de áreas comunes y celdas.
- Arreglo de humedades bajo placa, por filtraciones de baños de segundo piso.

Campamento Sardinata.

- Mantenimiento a redes hidrosanitarias.
- Arreglo de instalaciones eléctricas rancho.
- Reemplazo de aparatos sanitarios y sus accesorios que se encuentran en mal estado.
- Suministro e instalación de reflectores a patios.
- Reemplazo de enchapes y piso a celdas, baños áreas comunes.
- Pintura general.
- Cambio de accesorios hidráulicos en mal estado.
- Reemplazar puertas metálicas a celdas.
- Mantenimientos a cubiertas.

No obstante lo planeado, en cuanto a las obras ejecutadas se tiene:

Mediante acta de 25 y 26 de febrero de 2014, suscrita por el profesional de apoyo a la Supervisión y el Dragoneante de Planeación de la Colonia se priorizaron las necesidades que se ejecutarían en el 2015, sin embargo, mediante acta del 13 de marzo de 2015, suscrita por la supervisora y el Profesional de apoyo a la supervisión, de la USPEC y 2 Dragoneantes junto

con el Director del CAMIS, se acordó que con el presupuesto de 2015, se prioriza la intervención del mantenimiento al Campamento Cola de Pato; así las cosas, la verificación de las obras se realizó con fundamento en acta de seguimiento de actividades del contrato del 28 de febrero de 2016, las cuales consistieron en: 1.- Unidad Sanitaria Común patios 1, 2 y 3.- 2.- Unidad Sanitarias internas Alojamiento A y B patio 2.- 3.- Adecuación del Armarillo 4.- Cambio cubierta alojamientos A y B patio 2, 3 y centro de estudio. 5.- Adecuación eléctrica dormitorios patio 1, 2 y 3.

En el recorrido se evidenció: 1.- Batería común patios constan de 3 duchas, 2 lavamanos, 3 sanitarios incluido visita, 5 lavaderos con poceta, dos llaves para lavar de los cual se quejaron los internos porque hay lavan las fiambreras y la poceta es muy bajita y se mojan. Patio 1.- No descarga la cisterna debido a que no le llega agua y se presenta filtración en las pocetas de la zona de lavadero. 2.- Unidad Sanitarias internas Alojamiento A patio 2.- consta de 8 baños 5 duchas y dos orinales, no se observaron problemas en la obra. Alojamiento A.- se evidenciaron algunas baldosas despegadas, un orinal desprendido y sifón sin rejillas. Alojamiento B patio 2.- Consta de 4 sanitarios 5 duchas, 2 orinales y un lavamanos. En estas obras se evidenció que se realizaron obras de enchape de pisos y muros, pintura, redes hidrosanitarias. 3.- Adecuación del Armarillo, la obra no había sido utilizada y en momento de la visita se hizo entrega de llaves al dragoneante encargado de éste. 4.- cambio cubierta alojamientos A y B patio 2, 3 y centro de estudio, En cuanto patio 2 se evidenció que se presenta una filtración en placa, se aclara que ésta no estaba incluida dentro del contrato, pero por el cumulo de agua que se filtra se hace necesario intervenir dicho problema porque cae en la puerta de entrada al alojamiento, afectando la población de internos.

En cuanto a la cubierta realizada no se observó novedades. Igualmente se aclara que en el Alojamiento 2B no se cambió toda la cubierta (TEJA); sin embargo, en el momento de la visita la parte que no fue remplazada no presentaba problemas de goteras o filtraciones. El profesional de apoyo a la supervisión manifestó que solicitaría a interventoría que notifique al contratista para realizar las correcciones y posterior arreglo de los daños observados en los espacios intervenidos.

De lo anterior se observa que se había acordado hacer pintura general de todo el establecimiento, sin embargo, este ítem no se realizó tal y como se acordó sólo se realizó en el patio 1, igualmente, se observa que no se cuantifican los recursos que se priorizaron, solamente se dice: “Con el presupuesto vigencia 2015 se prioriza por parte de la Dirección del Establecimiento Colonia Agrícola la Intervención del mantenimiento al Campamento Cola de Pato, obras que se realizaran de acuerdo a la disponibilidad presupuestal”.-

Como quiera que de lo narrado en los párrafos anteriores, la USPEC a través del profesional de apoyo se compromete a requerir al contratista para hacer las reparaciones pertinentes, se solicita a dicha Unidad allegar la correspondiente certificación suscrita por el Director del establecimiento penitenciario y carcelario, en la que dé cuenta de la ejecución de las obras que la supervisión manifestó solicitaría al contratista corrigiera y a cuanto ascendió el monto de las mismas.

Hallazgo No. 24 Mantenimiento de infraestructura.

En los contratos de obra cuyo objeto es el mantenimiento de infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional revisados en el curso del proceso auditor, en algunas ocasiones se realizan obras nuevas; sin embargo, los contratos se suscriben e inician sin tener diseños ni aprobación de los mismos, hecho que desdibuja la planeación y da lugar a continuas prorrogas y atrasos en la entrega de las obras, puesto que se planea y contrata una cosa y se ejecuta otra.

Situaciones que se evidencian en los siguientes casos:

- Oficio de justificación para la suscripción del otro si del contrato 158/15, del 21 de diciembre de 2015 y obrante a folios 407 a 432 de la carpeta contractual en la cual se lee: *“el contratista solicita generar otro si en el sentido de prorrogar hasta el 30 de mayo de 2016 (...). Se realizaron adecuaciones a los diseños definitivos debido a los ajustes que se originaron en la visita de reconocimiento de área a intervenir”*.
- Otro Si Nro.1 y 2 del contrato 152/15, el contratista en oficio del 5 de noviembre/15 (Fl 64) entre otras, sustenta las prórrogas argumentando la ejecución de obras no previstas inicialmente.
- Otro Si Nro. 1 del Contrato 135 Fl. 73- 140: Con oficios de 16 y 18 de diciembre de 2015 (Fl.76 y 77), solicitan prorroga y adición y anexa consolidado EPMSC ERE de V/par, acta de mayores y menores cantidades de obra y programación, fundamenta la solicitud entre otras, en: *“Se debe construir un salón de audiovisuales como obra complementaria. Vr. Adicional \$124.910.538.*
- Otro SI Nro. 4 del Contrato 145 (Fls 377 y siguientes) en éste las partes acordaron incluir ítems adicionales no previstos al contrato de obra 145 de 2015.
- Otro SI Nro. 2. Contrato 184- Fl.507, el 3 de diciembre de 2015, en el sentido de prorrogar el contrato 184 en 60 días e incluir las mayores y menores cantidades de obra según balance presentado, adicionar el

contrato en \$137.724.648, dicho otro si, está fundamentado en la construcción de 6 garitas que incluye instalaciones eléctricas-luminarias, sanitarias aire acondicionado (Fl. 515).

Lo anterior se presenta por deficiencias en la estructuración de los contratos, debido a omisiones en el del principio de Planeación, lo cual da lugar a continuas prorrogas y atrasos en la entrega de las obras.

Hallazgo No. 25 Reservas

De los contratos de obra e interventoría analizados se evidencia que a 31 de diciembre/15 se dejaron en reserva las sumas que se muestran en el siguiente cuadro

Cuadro No. 09 Reservas

Contrato	Objeto	Vr. contrato	Vr. Reserva
112-2015	Contratar los estudios técnicos, diseños arquitectónicos, construcción, trámites y licencias para el nuevo pabellón N. 5 del establecimiento penitenciario de mediana seguridad - EPMSC Bellavista, Municipio de Bello - Antioquia	\$ 7.116.812.587	3.493.435.240
203	a 31 de diciembre se habían ejecutado	\$227.398.685	
158-2015	Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. (Grupo 11: EPMSC Combita).	\$ 2.077.322.901	\$ 810.155.931,60
211	Interventoría al contrato de obra 158	\$ 252.809.626	\$ 79.784.026,00
135-2015.	Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel Nal. (Grupo 23: EPAMS-CAS Valledupar, EPMSC ERE Valledupar).	\$ 1.609.156.619	\$ 9.340.878,00
218-2015	Interventoría Contrato 135/15	\$ 174.947.952	\$ 63.897.440,00
145-2015	Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. (Grupo 26: CAMIS ERE Acacias, EPMSC Villavicencio, EPMSC Granada).	\$ 2.252.819.266,00	\$ 364.064.795,47
220	Interventoría al contrato de obra 145	\$ 114.885.470	\$ 89.321.711,00
152-2015	Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. (Grupo 13: EPMSC Duitama, EPMSC .Sogamoso, EPMSC Santa Rosa de Viterbo, EPMSC Moniquira).	\$ 516.948.648	\$ 310.169.188,80
213	Interventoría contrato 152	\$ 65.048.717	\$ 65.048.717,00

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Reservas que justifica la USPEC en que no fue posible el ingreso del personal de obras *hasta tanto no se desocupara y adecuara el patio para poder desarrollar el trabajo, en las visitas de las obras a intervenir se presentaron inquietudes que requirieron ajustes, modificaciones y adecuaciones a los diseños iniciales de obra, sólo se puede intervenir un patio (frente) a la vez* y la entrega de un frente está sujeto a que se termine y entregue otro, necesidad inmediata de construir el aula de audiencias. El espacio que el establecimiento tiene designado, desalojado y adecuado para que se realicen las intervenciones de mantenimiento de infraestructura estaban asignadas a otro contratista que se encontraba ejecutando trabajos, se ha solicitado en varias oportunidades al establecimiento la entrega de las áreas para intervenciones; sin embargo, no se ha recibido respuesta al respecto.

De lo anterior se observa que las justificaciones para hacer las reservas obedecen a falta de planeación y estudios previos, debido a que es conocido el problema de hacinamiento carcelario y la USPEC planear la ejecución de varios frentes de trabajo cuando de antemano conoce la infraestructura carcelaria y sabe que no tiene como desocupar varios espacios a la vez, además según lo manifestado por contratista en los oficios que el Director de obra remite al interventor, se manifiesta “(...) 4.- *A la fecha no hemos recibido los planos constructivos, referentes a lo anterior en cuanto a cimentaciones (...) 6. No contamos con los planos de detalles para la ejecución de la Guayana*” Fl. 81. Estos mismos son los argumentos esgrimidos por el contratista cuando solicita la prórroga y la adición (Fl. 78 carpeta contrato 135/15). Lo expuesto obedece a debilidades en los controles implementados para este proceso, conforme a lo consagrado en el literal a) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Hallazgo No.26 Concentración de contratistas.

La USPEC no hace un análisis de riesgos para determinar cómo los contratos en ejecución que muestran los oferentes en su RUP, puede afectar financieramente, organizacionalmente o de otra forma la ejecución de los contratos que adjudica, máxime que estos superan los \$100.000 millones, hechos que ocasionan un gran riesgo si se tiene en cuenta que dichos contratistas adquieren tantos compromisos económicos que pueden quedarse sin liquidez para atender los contratos por cuanto su apalancamiento proviene de los pagos periódicos pactados.

Hechos que se evidenciaron en los siguientes contratos.

El Consorcio GAP, suscribió en la vigencia 2015, los contratos de interventoría 216, 219, 223, 296, 301 y 302, los cuales ascendieron a un total de \$626.830.569.

Igual situación se evidencia en los contratos 361,370 y 378, cuyo objeto es el suministro de alimentos, suscritos con el mismo consorcio, en el que uno de los consorciados tiene el 90% de participación, no obstante se le adjudicaron 3 contratos por valor de \$36.176.256.072, pese a que según el RUP, tenía en ejecución 11 contratos que ascendían a la suma de \$167.597.230.315.

Lo mismo, se evidenció en los contratos 372, 373, y 375 (Suministro de alimentos), por valor de \$41.016.947.138, y según el RUP, el contratista registra 9 contratos por valor de \$179.701.408.675.

Igualmente, los contratos 324 y 264 de 2015, por valor de \$960.424.130 y \$1.007.447.863, los cuales tienen por objeto el mantenimiento de las PTAP y las PTAR, los cuales pese al incumplimiento han sido objeto de prórrogas y adiciones.

Los hechos narrados vulneran los principios de contratación administrativa por cuanto tratándose de la potestad discrecional de la administración de la actividad de contenido reglado en la etapa precontractual es evidente que el deber de planeación (teoría del riesgo), y la sujeción al contenido del pliego de condiciones hace nugatoria toda posibilidad de discrecionalidad por parte de la administración.

Los hechos anteriores vulneran el artículo 44 del ley 1437 de 2011, ya que toda decisión general o particular requerirá de una motivación ajustada a los actos administrativos precontractuales, entre ellos al pliego de condiciones y el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Hallazgo No.27 Contrato de Interventoría No. 211

Suscrito el 31 de julio/15 por valor de \$252.809.626, adicionado en \$79.784.026 Objeto 1.- Interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de las obras de mantenimiento Mejoramiento y conservación de la infraestructura física general de los Establecimientos de Combita a que hace referencia el contrato de obra N°158/15.

El contrato 211, inició ejecución el 9 de septiembre de 2015, es decir, un (1) mes después de estar en ejecución el contrato de obra 158 (10 de agosto de 2015), al cual debía ejercer interventoría técnica, administrativa, y financiera, Así las cosas el contrato de obra arrancó sin control pese a que el contrato de interventoría estaba suscrito desde el 31 de julio de 2015.

Teniendo en cuenta que el contrato de interventoría es subsidiario del contrato de obra, por tanto corre la misma suerte del contrato principal (obra), se evidencian debilidades en los mecanismos de control implementados para este proceso, además la supervisión de este contrato no ha manifestado

alguna objeción con relación a estos hechos, situación que se encuentra en contravía del Principio de Responsabilidad Contractual.

Hallazgo No. 28 Designación Supervisión.

En la Cláusula Nro. 29 de los contratos de interventoría Nros. 216, 219, 223, 296, 301 y 302 de 2015 se estableció que la supervisión sería ejercida por persona natural o jurídica que designe la USPEC para tal fin, de lo cual será informado el contratista oportunamente; sin embargo, no se evidencia como se nombra y comunica dicha designación, puesto que en la carpeta contractual no se encuentra ningún documento que dé cuenta de ello, desconociéndose lo establecido en literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior evidencia incumplimiento de los principios de Legalidad y Responsabilidad.

Hallazgo No. 29 Contrato de interventoría 213/15 (.D).

Suscrito el 31 de julio/15, por valor de \$65.048.717. Mediante este contrato se ejerce la interventoría al contrato de obra N°152/15 suscrito el 7 de julio/15 y relacionado con las obras al Grupo 13 (EPMSC Duitama, EPMSC. Sogamoso, EPMSC Santa Rosa de Viterbo, EPMSC Moniquirá).

- Si se tiene en cuenta que es principio general de derecho “*Lo accesorio corre la suerte de lo principal*”, no se explica cómo se realizó esta interventoría si el contrato de obra 152/15 fue prorrogado hasta el 31 de diciembre; sin embargo, la interventoría no tiene ninguna prórroga, y de acuerdo con lo estipulado en la cláusula 10 del contrato este venció el 30 de noviembre.
- Los informes que obran en las carpetas 2, 3 y 4 del contrato 213, no coinciden con lo informado por la supervisión de la Entidad (Ver carpeta 2 Contrato 152).
- El valor total del contrato quedó en reserva el 31 de diciembre de 2015, es decir, a esa fecha no se había pagado ninguna suma de dinero, hechos que son contradictorios a lo dispuesto en la Cláusula 12. Forma de Pago, que dispone que se paga el 90% de manera proporcional al avance físico de las obras, en porcentajes iguales al porcentaje de obra facturado.

De otra parte, en los documentos de la carpeta, se evidencia que el supervisor del contrato el 5 de octubre de 2015, le informó al contratista el incumplimiento en que se hallaba incurso y el interventor rindió informes

correspondientes a septiembre, octubre y noviembre de cada uno de los establecimientos y el oficio 150-DINFRA-10115 (Folio 144 del contrato de obra 152); sin embargo, la supervisión no dice nada respecto a los informes rendidos; no obstante, se evidencia incongruencia entre lo informado por el contratista y lo dicho por la supervisión, máxime que dentro de los ítems incumplidos en el oficio mencionado se hace referencia a lo relacionado con el informe del estado inicial de las áreas a intervenir, además no obra en la carpeta contractual gestión alguna por parte de la supervisión, para exigir al interventor el cumplimiento y hacer las gestiones ante la aseguradora.

- No se encuentra en el expediente la conformación del consorcio, la propuesta, etc., lo cual impidió hacer la revisión de la parte precontractual. Además no se entregó al Equipo Auditor los informes de interventoría, sólo se hizo entrega de los informes del supervisor (Director de Infraestructura), lo allegado por dicha supervisión da cuenta de la evaluación del programa de obra, el pronóstico y el diagnóstico, pero no se puede evidenciar documento alguno que muestre con fundamento en qué soporta dichos informe y no se encontró ningún documento que dé cuenta de la ejecución del contrato de interventoría.

Lo anterior evidencia incumplimiento de los principios de responsabilidad y Legalidad (artículos 84 y siguientes de la Ley 1474 de 2011), respecto de los cuales la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha manifestado y en sentencia 15324 de agosto 29 de 2007, expreso lo siguiente:

“En íntima relación con el principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual “la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa”⁴. Así las cosas, “tales documentos deben contener reglas claras, objetivas e imparciales para que los interesados participen en igualdad de condiciones, así como deben contener los criterios de selección y la ponderación precisa, detallada y completa de los mismos, con sujeción a lo cual debe realizarse la evaluación comparativa de las ofertas”. Dichas reglas son el fundamento de la selección del contratista, pues fijan las pautas que serán aplicadas al momento de la evaluación de ofertas”.

El Estatuto anticorrupción dispone en el art. 84 **Parágrafo 3°** *“El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de*

⁴ Ibidem. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

Parágrafo 4º. *Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7º de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio”.*

Es de anotar que, las normas transcritas y la jurisprudencia citada se encuentran vigentes motivo por el cual el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 30 Reconstrucción de expedientes.

A folio 1 del Contrato de interventoría 213/15 aparece auto del 2 de septiembre de 2015, suscrito por el Director de Gestión Contractual en el que ordena la reconstrucción de los expedientes Nos. 212, 214 y 217 de 2015, cuyo objeto era la interventoría para la ejecución de las obras de mantenimiento en establecimiento penitenciarios y carcelarios a nivel nacional; sin embargo, esta reconstrucción realizada de los expedientes aludidos, no consulta lo establecido en la jurisprudencia que regula este tema, entre ellas la Sentencia T-592 de 2013, en la cual dispuso:

“En todo proceso o actuación administrativa debe existir un expediente con base en el cual se pueda determinar lo necesario para proferir una decisión de fondo; sin embargo, es posible que por diferentes circunstancias el expediente o parte del mismo se extravíe. Para dar solución a esta situación, la legislación ha establecido el proceso de reconstrucción de expediente, normado, en términos generales, en el Código General del Proceso, artículo 126. Es de anotar que la ley 1564 de 2012, Por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, dispone lo pertinente.”

Lo anterior obedece a debilidades en la implementación de los mecanismos de control interno por parte del área responsable, conforme a lo establecido en literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Hallazgo No. 31 Raciones Barne Vs. Cómbita.

Pese a que los establecimientos de Mediana Seguridad del BARNE y el de Alta Seguridad Combita, se encuentran ubicados en el mismo complejo y que los proveedores de los insumos para los dos establecimientos son los mismos, se evidencia una diferencia de \$5.19 en ración, sin que exista justificación para dicha diferencia, por cuanto el precio de \$7.344.31 corresponde al suministro de raciones de Alta Seguridad que es donde más internos hay, mientras que en Mediana Seguridad –Barne- la ración se suministró a Valor de \$7.339.12 y en el momento de la visita se preparaban los alimentos para los internos de los dos establecimientos se estaban preparando en Alta Seguridad, debido a que el rancho de mediana no estaba en funcionamiento por cuanto la autoridad Sanitaria lo cerró y está en proceso de construcción.

Lo anterior vulnera el principio de responsabilidad, dentro del cual está ligado al principio de la buena fe.

Hallazgo No. 32 Contrato 368 /14. (D)

En el proceso de selección Pública USPEC-LP-022-2014, cuyo objeto o consistió en la selección de proveedores que prestaran el servicio de suministro de alimentos para la población privada de la libertad de las cárceles nacionales, la USPEC mediante Resolución 1203 de 16 de diciembre de 2014, suscrita por la Directora de Logística Encargada suscribió el contrato 368/14 por valor de \$13.576.804.368, para suministrar alimentos al grupo 11 (Ibagué- Picafeña).

En desarrollo de este proceso se presentaron denuncias por parte de uno de los participantes en el proceso de suministro de alimentos, y no se evidencia que este hecho haya sido puesto en conocimiento de la autoridad competente.

Igualmente no se observa pronunciamiento de la USPEC respecto de tales manifestaciones, e hizo caso omiso y pese haber participado 3 proponentes para el grupo 11 se adjudicó a la unión temporal sobre la cual pesan los reproches.

Igualmente, la USPEC omitió dar traslado a los entes de control respectivos de conformidad con lo normado en el numeral 24 Art. 34 del Código Único Disciplinario. Teniendo en cuenta lo denunciado por un participante y que obra a folios 3524 y siguientes del cuaderno 18 del proceso de selección, esta observación tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 33 Contrato 363 de 2014. (P, D y O)

En el proceso de selección Pública USPEC-LP-022-2014, cuyo objeto consistió en la selección de proveedores que prestaran el servicio de suministro de alimentos para la población privada de la libertad de las cárceles nacionales, la USPEC mediante Resolución 1203 de 16 de diciembre de 2014, suscrita por la Directora de Logística Encargada, suscribió el contrato 363 de 2014 por valor con adiciones de \$5.984,7 millones, para suministrar alimentos al grupo 5: (Barraquilla, Biver Malambo, Magangué, Sabana Larga, San Andrés Islas).

Sin embargo, se evidencia que mediante Resolución 554 del 26 de noviembre de 2012, se declaró el incumplimiento del contrato 944, por valor de \$280,8 millones, suscrito el 6 de octubre de 2011, entre el Departamento de Bolívar y la Corporación Sol Naciente, hoy Corporación Alianza Caribe una de las empresas que conforman la unión temporal Alianza QTC a quien se le adjudicó el contrato 363 de 2014. Dicha resolución quedó ejecutoriada el 6 de diciembre de 2012, cuando mediante Resolución 585 se resolvió el recurso de reposición.

No obstante, el numeral 16 de la carta de presentación de la propuesta realizada por la Unión Temporal Alianza - QTC del 26 de noviembre de 2014, se lee:

“No hemos sido objeto de multas y sanciones de carácter contractual o administrativos por parte de ninguna entidad, mediante acto administrativo que haya quedado ejecutoriado dentro de los dos años anteriores a la fecha de cierre de esta selección. (NOTA: si el proponente es un consorcio o una unión temporal, deberá tener en cuenta a todos y cada uno de sus miembros individualmente considerado. si dentro de dicho periodo el proponente ha sido objeto de multas sanciones de carácter contractual o administrativo, en lugar de hacer juramento deberá relacionar aquí dichas sanciones)”.

Igualmente en el numeral 17, el Representante Legal certificó bajo la gravedad del juramento que toda la información que reposaba en la oferta presentada era veraz, sin embargo, guardo silencio lo relacionado con la declaración de incumplimiento impuesta en la Resolución 544 del 26 de noviembre de 2012.

No obstante, aunque la USPEC tuvo conocimiento de dicha sanción hizo caso omiso, bajo el argumento que la misma no se encontraba inscrita en el RUP.

De otra parte, en cuanto a la sociedad Qualiteam Catering S.A con Nit. 900378136, se observa que la Superintendencia de Sociedades, mediante

Auto 200.007950 del 28 de mayo de 2014, había decretado la apertura del proceso de reorganización empresarial y por Auto número 430-017175, el Despacho convocó a la audiencia de resolución de objeciones previstas en el artículo 36 de la Ley 1429 de 2012, para el 3 de diciembre de 2014, por auto 430.017810 del 3 de diciembre de 2014 se reconocieron créditos, determinaron los derechos de voto e inició el termino para la celebración del acuerdo de reorganización.

No obstante, lo ordenado por la Superintendencia de sociedades y el estado de la sociedad Qualiteam Catering S.A la USPEC, mediante otro sí Nro. 1 suscrito el 30 de septiembre de 2015, adicionó el contrato 363 en cuantía de \$796.669.000 y lo prorrogó hasta el 15 de noviembre del mismo año. Igualmente, mediante otro Si Nro. 2 suscrito el 3 de noviembre de 2015, adicionó el contrato en \$389.482.000 y lo prorrogó hasta el 6 de diciembre de 2015, es decir , adicionó el contrato en cuantía de \$1.186.151.000, pese a que era visible que dicha empresa no cumplía con la capacidad financiera exigida, pues finalmente mediante escrito del 20 de octubre de 2015, la concursada informó que no era posible el cumplimiento de los gastos de administración y de la seguridad social para lo cual solicita la liquidación, petición a la cual accedió la superintendencia y en el artículo 3 dispuso: “Advertir que, como consecuencia de lo anterior, la sociedad Qualiteam Catering S.A. ha quedado disuelta y en adelante para todos los efectos deberá anunciarse siempre con la expresión en liquidación (...)”

En el artículo 23 se lee: “Advertir al liquidador que como consecuencia de la iniciación de la adjudicación de bienes, terminan los contratos de tracto sucesivo, de cumplimiento diferido o de ejecución instantánea, no necesario para la preservación de los activos, así como los contratos de fiducia mercantil o encargos fiduciarios, celebrados por el deudor en calidad de constituyente, sobre bienes propios y para amparar obligaciones propias o ajenas, salvo autorización para continuar su ejecución, impartida por el juez del proceso.

La USPEC adjudicó el contrato 363 de 2014 a Unión Temporal Alianza QTC, pese a tener conocimiento de la situación atrás planeada en que estaba incurriendo Corporación Alianza del Caribe y a que según el capítulo IV literal C del pliego de condiciones, esto es causal de rechazo. (*“Cuando los documentos presentados por el proponente contengan información que de cualquier manera no correspondan a la realidad”*), su actuar fue hacer caso omiso, adjudicar el contrato y posteriormente prorrogarlo.

De otra parte, se compulsaran copias a la Procuraduría General de la Nación y a Fiscalía General de la Nación para que se investiguen los hechos toda vez que no se observa que la Entidad haya compulsado copias para que se investigue porque no se registró en le RUP la multa impuesta por la

Gobernación de Bolívar y le dio un término de un año a dicha inhabilidad cuando el art. 90 de la Ley 1474/11 manifiesta que dicha inhabilidad es de 3 años.

Igualmente dicha norma dispone:

“La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria”.

Los hechos narrados tienen presunta connotación penal y disciplinaria, por violación a los principios de selección objetiva y vulneración de lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Este hecho será puesto en conocimiento de la Superintendencia de Sociedades

Hallazgo No. 34 Contratos 362 y 374 de 2014. (P y D)

En el proceso de selección Pública USPEC-LP-022-2014, cuyo objeto consistió en la selección de proveedores que prestaran el servicio de suministro de alimentos para la población privada de la libertad de las cárceles nacionales, la USPEC mediante Resolución 1203 de 16 de diciembre de 2014, suscrita por la Directora de Logística Encargada, suscribió los contratos 362 por valor total de \$9.742.307.280 y el contrato Nro. 374, por valor total de \$ 12.895.013.386 y cuyo objeto consistió en el suministro de alimentos a los Grupos 3 (Arauca, Granada, Paz de Ariporo, Villavicencio, Yopal) y Grupo 18: (Andes, Bolívar Ant, Caucasia, Itagüí La Paz, Jericó, La Ceja, Puerto Berrio, Puerto Triunfo, Salamina, Santa Rosa De Osos, Santo Domingo, Yarumal).

La USPEC adjudicó los contratos, pese a que en el transcurso de la etapa precontractual se le dio a conocer que existía una presunta falsedad en la certificación expedida por la Alcaldía de Yopal y lo existente en contratos.gov.co, por cuanto el objeto de la certificación no coincide con el objeto del contrato, por lo que de conformidad con el capítulo IV literal C del pliego de condiciones. *“Cuando los documentos presentados por el proponente contengan información que de cualquier manera no correspondan a la realidad”* y al numeral 7 de la carta de presentación de la propuesta incurre en causal de rechazo. Ver folios 3941 Certificación Alcaldía Yopal y 3944 cd. 20, contrato 856 de 19 de julio de 2013. El objeto del contrato no habla de desayuno y almuerzo sino de refrigerio en la mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde.

Sin embargo, procedió a la adjudicación y omitió hacer el respectivo análisis, motivo por el cual este hallazgo tiene presunta connotación penal y disciplinaria por violación a los principios de selección objetiva y vulneración de lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 35 Contratos Suscritos con Estrada Navarro SAS (D-P)

En el proceso de licitación pública USPEC-LP-050-2015, cuyo objeto consistió en escoger a los contratistas que prestaran el servicio de alimentos para las personas privadas de la libertad de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de nivel nacional, se seleccionó la firma Estrada Navarro SAS, para suministrar los alimentos a los **grupos 13**: (CRM BAS 10 Valledupar, EPMS El Banco, EPMASCAS Valledupar Alta, EPCAMS Valledupar, EMPSC Riohacha), **Grupo 14**: (EPMSC JP Tierralta, CRM BACAIM Corozal - Sucre, EPMSC Corozal, EPMSC Montería) y **Grupo 29** (EC Barranquilla La Modelo, EPMSC Sincelejo) y como producto de dicha selección se suscribieron los contratos, 346, 347 y 361 de 2015, por \$10.028. \$8.014 y \$6.318 respectivamente, para un valor total de \$24.360 millones

Para demostrar la experiencia mínima solicitada por la USPEC, el contratista allegó copia del contrato 010 de 2013, suscrito con el Hospital Militar, no obstante el anexo aportado por la firma contratista difiere del que se encuentra en el SECOP, toda vez que este último tiene registrado el menú Nro. 15, mientras que el allegado con la propuesta salta del menú 14 al 16, sin embargo se observan los regionales numerados consecutivamente (Folios 186 cd. 1 contrato 361 de 2015), como quiera que el Hospital Militar se encuentra adelantando una investigación administrativa por este hecho pero no se tiene conocimiento que el mismo haya sido puesto en conocimiento de las autoridades respectivas, y en virtud a que lo expuesto evidencia que se pudo haber incurrido en una conducta que se encuentra enmarcada en nuestro ordenamiento penal, se pondrá en conocimiento de las autoridades competente.

En cuanto al contrato 346/15, el cual tienen por objeto el suministro de alimentos a las personas privadas de la libertad de los establecimientos penitenciarios de Valledupar en visita practicada el 21 de abril de 2016, se evidenció falta de aseo y desinfección, presencia de malos olores y cucarachas; presencia de grasa en la cocina especialmente en el área de fritos y asados, falta de aseo en las trampas de grasa, la ventilación y la temperatura no es adecuada para la cocción de los alimentos, debido a que se realizan bajo altas temperaturas, las lámparas no tienen protección como lo ordena la norma, hay agrietamientos en la pared contigua a las puertas con riesgo de que las mismas se caigan, en algunos sectores no hay mediacaña, algunas baldosas de piso sueltas y cerámicas caídas, no cuenta

con campana extractora, los equipos para la elaboración de los alimentos no son adecuados (faltan marmitas), no se cuenta con recipientes plásticos para guardar los desechos alimenticios, el patio para lavar los elementos de cocina no se ajusta a la normatividad, los carros transportadores requieren mantenimiento.

Se evidenció que las instalaciones del rancho fueron entregadas en julio de 2015; sin embargo, presentan alto grado de deterioro debido a que no se ha hecho aseo a las paredes desde que la empresa Estrada Navarro SAS está ejecutando el contrato 346/15, por lo que la grasa se ha acumulado. De otra parte, la baldosa de las paredes se ha roto porque el contratista instaló los equipos de cocina contra los muros enchapados situación que ha ocasionado deterioro porque la baldosa no está diseñada para soportar altas temperaturas (no hay aire ni ventiladores). Se observa que el manejo dado por el contratista a las instalaciones no es el adecuado, por cuanto lo técnico es que dichos equipos se instalen en el centro de las instalaciones donde se preparan alimentos.

La cláusula tercera del contrato, Obligaciones del Contratista numerales 2, 3, 7, 11 y 17. Dispone:

“El contratista a partir del recibo de las instalaciones, realizará el mantenimiento correctivo menor y preventivo que requieran los centros de producción de alimentos y equipos que se encuentran al interior de los ERON o CRM. Estos deberán cumplir los estándares de calidad conforme a los requerimientos técnicos mínimos establecidos en la Oferta Técnica Mínima, el pliego de condiciones, la normatividad legal vigente y el manual de manipulación de alimentos para servicios de alimentación en establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional y se deben mantener durante la ejecución del contrato. Los mantenimientos realizados a las instalaciones no serán objeto de reclamación ante la USPEC y se entenderán adheridos al inmueble. Por mantenimiento preventivo se entiende aquel que debe realizar el contratista a la infraestructura y equipos entregados por la USPEC en funcionamiento con el fin de que estos se conserven en las mismas condiciones durante la ejecución del contrato y hasta finalizar el mismo. Por mantenimiento correctivo menor se entiende aquel que debe realizar el contratista cuando la infraestructura o equipo entregado por la USPEC deja de funcionar hasta la concurrencia del porcentaje proyectado para este rubro incluido en el valor de la ración”.

De conformidad con lo evidenciado en las visitas y las obligaciones pactadas en la cláusula tercera del contrato se evidencian incumplimientos por parte del contratista, hechos de los cuales no se observa la USPEC haya iniciado acciones al respecto.

La anterior connotación tiene presunta connotación disciplinaria por cuanto se vulneran los principios de contratación, especialmente el de selección objetiva y responsabilidad contractual, así como a lo establecido en los artículos 83 y siguientes del Estatuto anticorrupción

Hallazgo No. 36 Resultado de la visita realizada.

El 06 de abril de 2016, se practicó visita a los establecimientos penitenciarios de Combita (Alta Seguridad) y Barne (mediana seguridad), con el fin de evidenciar el servicio de suministro de alimentos de la UNION TEMPORAL SERVIALIMENTAR 2015, a través del contrato N°. 340 de 2015, observándose que en alta seguridad se realizaron exámenes a los internos que manipulan los alimentos el 14 de enero de 2016 (se deben realizar trimestralmente), la Secretaria de Salud realizó visitas y en el acta del 14 de marzo de 2016, correspondiente, hace algunas observaciones sobre la parte sanitaria tales como: cambio de piso, adecuar el sistema eléctrico, adecuar el patio para evitar el ingreso de plagas, no se tienen utensilios para los alimentos que son desechados.

En cuanto al Barne Mediana Seguridad se evidenció presencia de roedores, material inservible y pasto, no hay elementos básicos de aseo, angeos dañados, cableado sin protección, ausencia total de aseo, el agua para el consumo está sucia, presencia de plagas, pisos en total deterioro, enchapes, mesones, techos, paredes y estufas se encuentran llenos de grasa, la temperatura es inadecuada, los alimentos no se encuentran separados, manejo inadecuado de los que necesitan refrigeración, faltan certificados médicos de manipuladores de alimentos, se deben adecuar procedimientos para evitar la contaminación, no se encuentran rotulados los alimentos, motivo por el cual en acta de marzo 2 de 2016, la Secretaria de Salud dio concepto DESFAVORABLE, ordenando el cierre del rancho por cuanto no cumple con las normas necesarias para su funcionamiento.

Debido al cierre del Rancho del Barne, los alimentos se están elaborando en el de Alta seguridad, por tanto los alimentos se distribuyen en horarios no establecidos (retrasos) y con temperaturas fuera de los parámetros establecidos en la normatividad, los carros transportadores presentan fallas especialmente en llantas, lo que hace más difícil el traslado de los alimentos.

Igualmente, el camión en el cual transportan los alimentos no cumple con las normas de asepsia y se encontraba en total desaseo y con muchos insectos tales como moscas.

En la ciudad de Cúcuta presta el servicio la Unión Temporal Servialimetar a través del contrato 355 de 2015.

En el recorrido se evidenció que en la Zona Norte donde se prepara la alimentación para 2986 internos, falta espacio para el desarrollo de las actividades, equipos y adecuar las áreas de acuerdo a las normas de higiene establecidas.

Igualmente, se estableció, que la firma interventora no informa al Director del establecimiento penitenciario de las actividades realizadas y sólo entrega informes a la USPEC, situación que está generando conflicto, toda vez que en sentir del Director requiere saber para efectos de la responsabilidad que le asiste en seguridad toda vez que desconoce los términos de su contratación, las actividades que realizan, los horarios, su sitio de permanencia dentro del complejo y además por ser el mayor interesado en el buen servicio de alimentación.

En sentir de las directivas del establecimiento y para prestar un mejor servicio, estima conveniente el traslado del sistema de cocción del rancho de Mínima Sector Sur al Sector Norte, porque la producción de alimentos en la actualidad se está haciendo en lotes en el Sector Norte, debido a la cantidad de población atendida (2.800), mientras que en mínima la población no supera los 90 internos, el traslado se justifica en que la cocción realizada con gas es más eficiente termodinámicamente que por resistencias de inducción electro magnética que actualmente tiene la Zona de Alimentación Norte.

En visita fiscal realizada a la Colonia Agrícola de Acacias, se estableció que el servicio de alimentación se presta a través del contrato 362, suscrito el 23 de diciembre de 2015, con el Consorcio CATALIMENTOS 201, por valor de \$10.880.509.033,84.

En el recorrido se visitaron 4 zonas de alimentación correspondiente a los ranchos de Sardinata, Central, Alcaraván y Cola de Pato. En cuanto a SARDINATA, ALCARAVAN y CENTRAL se observó que el contratista está incumpliendo con el contrato por cuanto no ha realizado los laboratorios microbiológicos de superficie, medio ambiente, jugos, ensaladas, frotis de superficies y de manos, solamente se realizaron las pruebas microbiológicas en Cola de Pato.

En ninguno de los campamentos el contratista ha hecho las adecuaciones necesarias para el normal funcionamiento y cumplimiento de las normas de salud, toda vez que en dichos establecimientos no existe trampas de grasas y los pisos, mesones, sitios de distribución de alimentos (las ventanas oxidadas y mesones), patios donde se lava el menaje y alistamiento de los insumos para la cocción están completamente deteriorado. Igualmente se evidenció que ninguna de las campanas extractoras sirve.

En Alcaraván no hay iluminación en la zona de alimentación (faltan bombillas y lámparas). Los carros repartidores se encuentran en mal estado (completamente oxidados y algunos no tienen llantas). Algunas neveras de almacenamiento están oxidadas y obsoletas. El menaje utilizado en la cocción de alimentos no es adecuado (los calderos del arroz no tienen tapa apropiada y el arroz queda duro).

No se cuenta con suficientes fiambreras y los internos deben comer rápido y pasar la fiambra a otros. Igualmente, en las zonas de lavaplatos y tamizaje de desechos de alimentos sólidos se requiere con urgencia cambio de baldosas y adecuación de muros, toda vez que los existentes no cumplen con las normas de sanidad. En cuanto a los desechos de aceites utilizados no se encontró residuos de los mismos en los establecimientos de Alcaraván, Sardinata y Cola de Pato, sólo en Central había una pequeña cantidad, pese a que el menú en todas las zonas de alimentación es la misma, Situación que requiere vigilancia especial para establecer si dichos residuos se están vertiendo a los sifones, lo cual genera taponamiento de la red de alcantarillado. Igualmente se evidenció que no se cuenta con los equipos requeridos tales como pelador de papa, asador, batería de fritos y licuadoras industriales en buen estado, algunas funcionan a media marcha. Igualmente en Sardinata los cilindros de gas se encuentran a la intemperie, expuestos al sol y al agua.

Los hechos descritos generan riesgo para la salud de los internos y los propios el establecimiento y muestran incumplimiento de la cláusula tercera del contrato, “*obligaciones del Contratista*” numerales 2, 3, 7, 11 y 17 de los respectivos contratos. De conformidad con lo evidenciado en las visitas y las obligaciones pactadas en la cláusula tercera del contrato se evidencian incumplimientos por parte del contratista, hechos de los cuales no se observa que la USPEC haya iniciado acciones al respecto, y vulneran los principios de contratación, especialmente el de selección objetiva y responsabilidad contractual, así como a lo establecido en los artículos 83 y siguientes del Estatuto anticorrupción.

Hallazgo No. 37 Contrato interadministrativo 274 de 2014

Suscrito el 9 de octubre de 2014 con FONDECUN por valor de \$38.821.798.019,26 incluidas las interventorías por \$3.431.580.588,89 y la suma de \$2.708.497.536,23 valor de la gerencia del proyecto, el cual no podrá ser superior en ningún caso al porcentaje de remuneración pactado - **REMUNERACIÓN: FONDECUN** recibirá como contraprestación el 7.5% del valor de los recursos ejecutados, por la administración y gerencia del presente contrato, los cuales serán descontados por FONDECUN en la misma proporción en que le ingresen.

El objeto del contrato consistió en que FONDECUN se comprometió con la USPEC a realizar la gerencia integral del proyecto para el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. FONDECUN gerenciará los proyectos que se relacionan, y entregará a la USPEC las obras que constituyen cada uno de dichos proyectos, atendiendo las especificaciones técnicas de los anexos que hacen parte de los estudios previos. Proyecto Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de la Infraestructura Física General en Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios.

Entre el surgimiento de la necesidad (2013) y la entrega de las obras (2015-2016) transcurrieron más de dos años, lo cual dio lugar en algunas ocasiones a cambios respecto de lo contratado y ejecutado, no obstante las obras han presentado una serie de deficiencias técnicas posteriores a la entrega, no óptimas para el número de internos que las utilizan, condiciones climáticas, etc., lo cual denota inconsistencias en supervisión por parte de la USPEC.

Es así como el 5 de abril de 2016, se realizó visita fiscal al EPAMSCAS DE COMBITA, donde se evidenció que como resultado del contrato 274/14 FONDECUN suscribió el 26 de enero de 2015, el contrato de obra 066 de 2015 por valor de \$1.688.072.426, de los cuales le correspondieron al establecimiento de Combita \$802.521.216, valor que fue adicionado en \$82.242.625, para adelantar obras relacionadas con: 1) Área baterías sanitarias de pabellones, 2) Área baterías de duchas de pabellones, 3) Implementación de lavaderos autoportantes de celdas, 4) Puertas de seguridad en celdas, 5) Área distribución de alimentos, 6) Fluxómetros y/o push de duchas y sanitarios y 7) lámparas de celdas y áreas sanitarias.

De las obras realizadas en el BARNE PABELLÓN DE INTERNOS #2, se observó que carecen de iluminación por ausencia de rosetas y cableado eléctrico.

En el PABELLÓN DE INTERNOS # 8 pasillos 3a y 3b BARNE (Mirillas) se evidencio que existe un hueco en la pared, por el cual se introdujo una acometida adicional a la obra ejecutada que mantiene flujo continuo de agua causando desperdicios.

PABELLÓN DE INTERNOS # 3 BARNE (BATERÍAS DE BAÑOS PISOS 1,2 Y 3), Estando este pabellón sin entrar en funcionamiento se observa que en los pisos uno y dos los techos del área de las baterías sanitarias presentan humedad especialmente en el piso 2 donde la pintura está levantada (soplada por humedad); Igualmente, el representante del INPEC manifiesta que en el momento de aumentar la presión en la red aumenta el goteo hecho

que fueron informados al residente de obra desde el 10 de febrero de 2016 sin que se haya solucionado el problema por parte del contratista.

EPAMSCAS DE CÓMBITA ALTA SEGURIDAD. PABELLÓN DE INTERNOS # 2 (BAÑO COMUNAL) se evidencia que los push de los sanitarios del baño comunal no funcionan correctamente.

PABELLÓN # 5 CÓMBITA- DUCHAS, PISOS 1,2 Y 3, se observó que en una tubería sanitaria de 4" se encontró un taponamiento de cemento pegacor, motivo por el cual se redujo el área efectiva de la tubería y se taponó con residuos propios del uso.

PABELLÓN 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 (FLUXÓMETROS EN ÁREA DE BAÑOS COMUNALES Y DUCHAS). Se evidencia que los fluxómetros de los sanitarios no funcionan correctamente, El representante del INPEC manifestó que los fluxómetros quedaron mal instalados porque las abrazaderas son de PVC y el recorrido del sistema es muy corto, por lo tanto funcionan de manera continua, con alto desperdicio de agua.

PABELLÓN DE INTERNOS # 3 Puertas de seguridad (Celdas en mal estado), Lavaderos auto-portantes, (Celdas en mal estado), Mantenimiento de luminarias (Celdas). Se evidencio que los lavaderos instalados en el pabellón presentan fugas por la tubería de desagüe, especialmente en los lavaderos del baño comunal donde se observa que al echar agua toda se resume por el sifón.

El Representante de Derechos Humanos de los internos manifestó que el traslado de internos a este pabellón se realizó el 3 de marzo de 2016 y dos días después se presentaron dichas fallas.

Se observó que en la celda Nro. 68 ubicada en el piso tercero del pabellón 3 se evidencia goteo por la tubería de desagüe y que efectivamente la rejilla del sifón del lavadero se desprendió. Se anexaron tres folios en los cuales se evidencia que el INPEC debido a la urgencia que tenía de ocupar dicho pabellón por el hacinamiento, a través del área de mantenimiento tuvo que intervenir las rejillas de los lavaderos a los cuales se les cayó la boquilla y la tubería de desagüe en las celdas N°. 24, 86, 85, 6, 8, 41, 42, 28, 13, 10, 3 y 66.

Se observó que el baño comunal está pegado a la zona de distribución de alimentos lo cual de acuerdo a manifestaciones de los internos está afectando gravemente la distribución de alimentos debido a los malos olores que se producen y por ende la forma como se puede infectar la comida

Como quiera que se evidenció que FONDECUN realizó entrega de las obras el 25 febrero de 2016, no obstante en marzo del mismo años las obras entregadas presentan problemas, no obstante el contratista se defiende diciendo que el entregó a satisfacción, sin embargo, la USPEC no ha hecho ninguna gestión para exigir a los contratistas y la aseguradoras las mejoras y correcciones derivadas de la garantía de calidad y/o exigir a FONDECUN hacer efectiva la cláusula de amparo del contrato.

Así las cosas, se tiene que pasado un mes y medio de entregar las obras, estas presentaron una serie de debilidades las cuales están claramente evidenciadas, ni el contratista, ni FONDECUN, ni la USPEC han realizado las gestiones para subsanar los problema, hechos que vulneran los fines de la contratación estatal y los principios de la función administrativa, en particular los atinentes a la buena fe, moralidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad.

2.1.1.4. Prestación del bien o 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 para el cumplimiento de sus objetivos de modo más eficiente.

Hallazgo No.38 Área de Alimentación – EPMSC de Cali

En visita realizada al establecimiento de EPMSC de Cali, se evidenció que el suministro de la alimentación de los internos se está realizando mediante Contrato 353 de 2015 suscrito entre la USPEC y la Organización Empresarial NRC, actualmente la producción de alimentos se realiza en una antigua bodega cuyos pisos son en concreto y presenta desgastes y hundimientos que no permiten un adecuado aseo del lugar, al lavar se presenta empozamiento del agua, generando riesgo para los manipuladores de alimentos, contaminación de áreas, equipos, utensilios, productos en la zona de producción y posible contaminación de los alimentos, desconociéndose lo establecido en el Manual de manipulación de alimentos para el servicio de alimentación de los Establecimientos carcelarios y penitenciarios del orden nacional, el cual en su Capítulo VI numeral 6.1 “Edificaciones e Instalaciones – establece: “Los pisos del servicio de alimentación deben ser totalmente lisos, impermeables, de fácil limpieza y desinfección y no deben tener grietas.” Igualmente es desatiende lo consagrado en el título V, Ley 9 de 1979 y Resolución 2674 de 2013 art.33 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior obedece a debilidades en los mecanismos de control interno, conforme lo predicen los literales b) y f) de la Ley 87 de 1993.

Hallazgo No.39 Entrega Área de Alimentación – EPMSC de Cali

En el establecimiento de EPMSC de Cali, se suscribió el contrato 200 del 1 de septiembre de 2014, para la construcción de la zona de alimentación el cual se liquidó el 23 de diciembre de 2015, a la fecha de la visita (04 abril 2016) las instalaciones no se encuentran en servicio, se están instalando las rejas en las ventanas y mallas en los orificios de ventilación para darle seguridad, no se ha instalado el servicio de gas, estufas y cuarto frío.

De acuerdo a lo manifestado por la Dirección del establecimiento, la nueva área de la zona de alimentación es insuficiente para la producción de los alimentos, porque actualmente se cuenta con 39 puestos de 3 quemadores y la zona de alimentación nueva cuenta con tan solo 24 puestos de 3 quemadores, es decir se presenta una disminución de 15 puestos; sin embargo, la población a atender no disminuyó, impactando negativamente la producción de alimentos, contraviniendo lo establecido en el Manual de manipulación de alimentos para el servicio de alimentación de los Establecimientos carcelarios y penitenciarios del orden nacional, en el Capítulo VI numeral 6.1 “Edificaciones e Instalaciones, que establece:

“El tamaño de las áreas, dependiendo de las condiciones de infraestructura de ERON debe ser proporcional al volumen atendido en el servicio de alimentación, deben existir espacios libres que permitan el traslado de las materias primas, producto terminado (ensamblado en fiambreras) y movimiento del personal administrativo y manipulador de alimentos”. Lo anterior debido a la falta de planeación para la ejecución de la obras, lo que puede generar demoras e indebida y pronta atención a los internos que demandan el servicio de alimentación, y problemas técnicos en la realización de la alimentación, incumpliendo lo consagrado en el Título V de la Ley 9 de 1979.

Hallazgo No 40 Disposiciones de Residuos Sólidos

En el Establecimiento Penitenciario de mediana Seguridad y Carcelario – EPMSC de Cali, contiguo al área del rancho, se encuentra ubicada la zona de basura del establecimiento, generando malos olores y focos infecciosos. El lugar destinado para los residuos sólidos en general presenta el ambiente propicio para el desarrollo de microorganismos, las instalaciones no impiden el acceso de insectos, roedores y otras clases de animales, esto puede ocasionar de una u otra forma deterioro ambiental y generar contaminación física, química y biológica de los alimentos produciendo proliferación de gérmenes que pueden alterar la comida ocasionando enfermedades gastrointestinales e infecciones.

Lo anterior obedece al incumplimiento de lo estipulado en el Manual de manipulación de alimentos para el servicio de alimentación de los Establecimientos carcelarios y penitenciarios del orden nacional, en el Capítulo VI numeral 6.1; Título V de la Ley 9 de 1979; Decreto 3075 de 1997 en su art. 37, el Decreto 2104 de 1983 Art 22 y Resolución 2674 de 2013 art.33 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Este hallazgo será trasladado a la Secretaria de Salud de Cali.

Hallazgo No.41 Área de Sanidad – Montería

En las visitas realizadas en el área de sanidad de este establecimiento se detectó:

Mediante contrato 214 de diciembre de 2013, el EPMSC-JYP MONTERIA recibió una bicicleta estática para el área de fisioterapia como consta en el acta sin número del 10 de abril de 2014, la cual no está en funcionamiento por no tener batería, según consta en el oficio 308 – EPMSCMONJYP _SALUD y correo de mayo 13 de 2014 donde se informa al INPEC que el contratista no entregó la batería; igualmente hay 3 lámparas halógenas que no funcionan, sin que a la fecha de la visita (abril de 2016), la USPEC haya requerido al contratista la entrega de los elementos para el servicio, evidenciándose indebida gestión y subutilización de los bienes mencionados, lo anterior debido a debilidades en los mecanismos de control interno, conforme a lo establecido en los literales a) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Hallazgo No.42 Área de Sanidad- Tierra Alta – Córdoba

En el establecimiento de EPMSC de Tierra Alta (Córdoba), realizada la visita (abril 2016), se observó un equipo nuevo de RX, que no se encuentra en funcionamiento debido a que las paredes no se encuentran plomadas y el servicio de radiología no tiene licencia para el funcionamiento; además no se cuenta con servicio de radiólogo.

Lo anterior debido a debilidades en la gestión y los mecanismos de control interno, conforme a lo establecido en los literales a) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

NUEVO RÉGIMEN DE SALUD PARA LA POBLACIÓN RECLUSA

La Ley 1709 del 2014 en sus artículos 104, 105 y siguientes creo el “*Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad,*” el cual es administrado por un Consejo Directivo que es presidido por el Ministro de

Justicia, quien entre otras funciones tiene la de analizar y recomendar las entidades con las cuales celebrará los contratos para el funcionamiento del Fondo y debe velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo.

El Decreto 2245 de 2015, en desarrollo de la norma anterior y estableció:

“El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, contable y estadística, cuyos recursos serán manejados por la Entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital, contratada por la Unidad Nacional de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, (Uspec).”

La misma norma establece lo siguiente:

“Artículo 2.2.1.11.3.1. Contratación de los servicios de salud. *Prevía deliberación y decisión del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), en calidad de Secretaría Técnica de dicho consejo, remitirá a la Entidad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo la solicitud de las necesidades de contratación. La Entidad fiduciaria contratará y pagará los servicios autorizados”.*

Igualmente dispone: **“Artículo 2.2.1.11.4.1. Atributos de la Entidad fiduciaria para la administración de recursos del fondo.**

La Entidad fiduciaria con la que se celebre el contrato de fiducia mercantil para la administración de los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad deberá tener la capacidad e idoneidad para realizar la contratación, desembolsos y demás actividades administrativas que se requieran para la prestación de servicios de salud de las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), de conformidad con el Modelo de Atención en Servicios de Salud.”

A la luz de la normatividad anteriormente expuesta, se consideró la competencia que le asiste a la USPEC, en la prestación del servicio de salud a la población privada de la libertad.

Se constató en las visitas practicadas, que a pesar de contar con un área para la prestación del servicio de salud, en algunos establecimientos penitenciarios no se encuentra ni personal médico ni paramédico, no hay

medicinas ni insumos médicos, nombran a los médicos o a las enfermeras quienes reinician por falta de pago.

Hallazgo No. 43 Contrato de Fiducia 363 de 2015. (D) y (O)

Mediante Resolución Nro. 1257 de 21 de diciembre de 2015, la Directora de la USPEC adjudicó el proceso de selección abreviada de menor cuantía N°. USPEWC-SA-MC-058-2015 al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, conformado por Fiduprevisora con el 90% y Fiduagraria con el 10%.

Con fundamento en dicha adjudicación, el 23 de diciembre de 2015 la USPEC celebró el contrato de Fiducia Mercantil 363, el cual ascendió a \$83.898.059.692 y dentro de éste se incluyó el valor de la Comisión fiduciaria del 3.09% equivalente a \$2.593.200.000. Así las cosas, los recursos a administrar fueron \$81.304.859.692, los recursos entregados en administración hacen parte del Fondo Nacional de Salud de las PPL y fueron desembolsados por la USPEC en la vigencia 2016,

El objeto del contrato 363/15 consistió en: **1.-** Administrar y pagar los recursos dispuesto por el Fideicomitente en el fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.- Alcance del Objeto **2.-** Los recursos que reciba la Fiduciaria deben destinarse a la celebración de contratos derivados y pagos necesarios para la atención integral en salud y la prevención de la enfermedad de la PPL a cargo del INPEC en los términos de la Ley 1709/14 y de conformidad con el modelo de atención en Salud, Manual Técnico Administrativo para la Prestación de Servicios de Salud. Plazo de Ejecución. 12 meses o agotar recursos del Fondo. Contados a partir de la suscripción del acta de inicio (29 de diciembre de 2015).

Con fundamento en el contrato 363/15, el 30 de diciembre de 2015, el Representante Legal del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 y el Apoderado General de la Fiduciaria la Previsora S.A. - Fiduprevisora como Entidad Liquidadora de la Caja Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM EICE en Liquidación. Suscribieron el contrato 59940-01-001-2015, cuyo objeto consistió en: El contratista (CAPRECOM EICE en Liquidación), se obliga con el contratante (Consorcio PPL2015) a contratar la prestación de servicio integral de salud para la población privada de la libertad a cargo del INPEC con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud para la población PPL. Igualmente, en el Parágrafo se acordó que el contratista debería garantizar la continuidad en la prestación del servicio de salud a la PPL, de baja complejidad intramural y extramural, de mediana y alta complejidad por intermedio de la red externa de prestadores de servicio de salud. CAPRECOM EICE en Liquidación garantizará la contratación de **a)** profesionales de la salud necesarios y suficientes para la atención en salud.- **b)** Personal Administrativo necesario para brindar apoyo respectivo a las

actividades de salud **c).**- Servicios complementarios requeridos para la prestación de servicios de salud a la dicha población. El plazo para ejecutarlo fue de tres (3) meses, contados a partir del 01 de enero de 2016.

El Valor del Contrato 59940-01-001-2015 ascendió a \$39.450.030.000 y se encuentra desagregado de la siguiente manera.

Cuadro No. 10 Contrato 59940-01-001-2015

Nro. Contrato	Tipo de Atención	Hasta por Valor Mensual	Hasta Valor Total Tres Meses
82	IPS atención extra mural	6.500.000.000	19.500.000.000
865	Atención en salud intramural	3.500.000.000	10.500.000.000
1	Salud mental	400.000	1.200.000.000
Nd	Enfermedades alto costo intramural	1.717.000.000	5.151.000.000
10	Otros de apoyo a la prestación de los servicios de salud	650.000.000	1.950.000.000
	TOTAL ATENCION EN SALUD	12.767.000.000	38.301.000.000
	GASTOS ADMINISTRATIVOS (3%)	383.010.000	1.149.030.000
	TOTAL CONTRATO CAPRECOM	13.150.010.000	39.450.030.000

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Este valor incluye todos los costos y gastos en que incurra CAPRECON EICE en Liquidación para la ejecución del contrato. Se pactó como forma de pago tres (3) mensualidades hasta por \$13.150.010.000, el pago de servicios de baja complejidad por capitación se realizara mes vencido, el pago de los servicios de mediana y alta complejidad será por evento. El pago se realizara de la siguiente manera: A) al prestador de los servicios que indique CAPRECOM en liquidación y B) a CAPRECOM en liquidación por concepto de servicios de administración.

Bajo los anteriores acuerdos contractuales, el primero de enero de 2016, se inició la prestación del servicio de salud a la población privada de la libertad; sin embargo, el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud mediante certificación suscrita por el Presidente (Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa) y la Secretaria Técnica (Directora General de la USPEC) el 22 de enero de 2016, certifican:

“...que de conformidad con el segundo punto del orden del día de la segunda sesión del mencionado consejo, llevada a cabo de manera virtual el 22 de enero de 2016, en la cual participaron los miembros del consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, se realizaron las siguientes recomendaciones:

1. Suscribir otro sí al contrato firmado entre el CONSORCIO FIDUCIARIO Y CAPRECOM EN LIQUIDACIÓN, reduciendo el valor y el alcance del mismo, a fin de que el Consorcio fiduciario realice la contratación inmediata de la prestación de los servicios de salud que no viene realizando CAPRECOM EN LIQUIDACIÓN a la PPL.

2. El consorcio fiduciario suscribirá los contratos requeridos para la prestación de los servicios de salud de la PPL que no contrato CAPRECOM en Liquidación por el término de un mes, mientras se formalizan los criterios, procedimientos y modalidades de contratación a través del Manual Operativo del contrato de Fiducia Mercantil, el cual será aprobado por el Consejo Directivo del Fondo. Para la atención en salud intramural de baja complejidad i) contratar el recurso humano directamente a través de contratos de prestación de servicios profesionales con personas naturales y/o jurídicas, de acuerdo a las necesidades de los establecimientos y a los perfiles requeridos para atenderlas, sin la necesidad de solicitar varias ofertas.- ii) contratar los laboratorios y medicamentos a través de una invitación o por lo menos dos proveedores que tengan presencia a nivel nacional. (...)" (Fl. 28 informe de Supervisión allegado al Equipo Auditor mediante radicado 2016ER0035532 del 13 de abril/16).

Con fundamento en las recomendaciones del Consejo Directivo, el primero de febrero de 2016, el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 y el Apoderado General de Fiduciaria la Previsora S.A. Fiduprevisora como Entidad Liquidadora de la Caja Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM EICE en Liquidación suscribieron otro sí Nro. 1 al contrato 59940-001-2015, en el cual acordaron que a partir de la fecha de suscripción del OTRO SÍ, CAPRECOM EICE en liquidación no tendría facultad para celebrar contratos para la prestación integral de servicios de salud a la población privada de la libertad en ejecución del contrato 59940-001-2015.

Es necesario precisar que mediante acuerdo 3 del 24 de febrero de 2016, suscrito por el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, nuevamente se emitieron recomendaciones para la celebración de contratos para el funcionamiento del Fondo Nacional de Salud. (Fl. 64 informe supervisión).

Los párrafos anteriores muestran los acuerdos entre FIDUPREVISORA como Entidad liquidadora de CAPRECOM y el Consorcio Fiduciario Fondo de Atención en Salud PPL 2015, así como las recomendaciones del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, con fundamento en los cuales se les ha venido prestando el servicio de Salud a los internos, servicio que día a día ha desmejorado tal y como se muestra en las actas de visitas practicadas a los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Combita, Barne, Pamplona, Cúcuta,

Valledupar Alta Mediana Seguridad, Colonia y Establecimiento Penitenciario de Acacias, Establecimiento Carcelario de Mediana Seguridad y Justicia y Paz de Espinal –Tolima, Establecimiento Carcelario de Mediana Seguridad de Ipiales – Nariño, Establecimiento Penitenciario de Alta Seguridad y Carcelario de Mediana Seguridad de Girón – Santander, Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Tuluá – Valle del Cauca, En el EPMSC –Buga, Establecimiento Penitenciario y carcelario – Tierralta (Córdoba), Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad-Cali:

De dichas visitas se hizo un recuento de las inconsistencias encontradas en cada uno de los establecimientos, las cuales se encuentran plasmadas en las respectivas actas y se evidencia:

- 1) Desde enero de 2016 y hasta la fecha de la visita (28 de marzo al 29 de abril de 2016), ni CAPRECOM ni el Consorcio Fiduciario Fondo de Atención en Salud PPL 2015, realizaron contratación con IPS para prestar el servicio de urgencia a los internos, sólo contaban con cartas de intención con los hospitales del Estado las cuales se encontraban vencidas y/o el hospital no tenía el servicio requerido.
- 2) Desde inicio del año 2016 y hasta el momento de las visitas, los internos de alto costo tales como los que padecen VIH, tuberculosis, renales, hepatitis, cáncer entre otro, no reciben asistencia médica ni medicamentos, lo cual está agravando su situación de manera notable, los guardias, los directores de los establecimientos carcelarios y otros funcionarios en algunos casos colocaban de su peculio para comprar los medicamentos de los pacientes más graves.
- 3) No había convenio para la atención médica extramural, o en el mejor de los casos se contrataba en otra ciudad, tal como se evidenció en Ipiales, donde la atención de los Extramurales se prestaba en la ciudad de Pasto, a sabiendas que los internos no se pueden trasladar de un municipio a otro.
- 4) El Personal médico para atención intramural contratado es muy poco, motivo por el cual la atención del servicio de salud a la población privada de la libertad disminuyó de manera considerable y en algunos establecimientos penitenciarios se ha dejado de prestar el servicio por falta de médicos, Fisioterapeuta, auxiliar administrativo (tales como el manejo de historias clínicas), regentes de farmacia, personal de laboratorio clínico, Rx, personal para aseo, en muchos casos no se cuenta con servicio médico en las horas de la noche y en otros sólo hay un médico para todo el establecimiento.

- 5) Al momento de las visitas se evidenció que algunos médicos habían renunciado y los pocos que estaban prestando el servicios, se encontraban tramitando su renuncia debido a que desde febrero de 2016, no se les había realizado ningún pago y no tenían claro el vínculo laboral.
- 6) Los reclusos con problemas psiquiátricos no reciben medicamentos y el 28 de abril se venció el contrato con Grandes Ideas Hospitalarias, quien prestaba atención a éstos, por tanto a los internos con enfermedades psiquiátricas no se les está prestando servicio debido a que el consorcio no lo renovó.
- 7) No hay insumos médicos, ni odontológicos, ni equipos ni instrumental de odontología, los equipos y unidades odontológicas son reparados con recursos propios de los profesionales de la salud y/o con colectas tal y como se evidenció en Tierra Alta, donde el equipo amalgamador no sirve desde 2013, la unidad odontológica fue intervenida por Caprecom en el primer semestre de 2015, desarmándola y dejándola dañada, por lo que las enfermeras del establecimiento reunieron recursos propios y pagaron \$180.000 por su reparación. Aun cuando algunas áreas de sanidad de algunos establecimientos penitenciarios están dotadas con equipos no se ha podido prestar servicio por falta de mantenimiento correctivo y preventivo de los éstos, el instrumental de odontología como puertas, espejos, pinzas algodonerías, cucharillas, están desde 2013 y se encuentran en muy mal estado e incluso oxidadas.
- 8) No hay convenios con laboratorios odontológicos y se requiere un número alto de prótesis dentales. Igualmente sucede con las gafas y los exámenes de ojos, por lo que solicitan que se hagan brigadas por partes de profesionales optómetras y oftalmólogos, a las cárceles.
- 9) En ninguno de establecimientos visitados existía contrato para la recolección de residuos hospitalarios, generando riesgos en materia ambiental y sanitaria, porque desde diciembre de 2015 y hasta la fecha de la visita no se recogen, en algunos casos Tierra Alta los residuos hospitalarios se observaron almacenados en bolsas plásticas en el interior de una oficina-bodega en el área de sanidad, incrementando el riesgo biológico; en Jamundí, bloque de reclusión de mujeres se observaron los residuos hospitalarios (jeringas, agujas, etc.) al cuidado de la guardia del área de sanidad, En Tuluá los desechos tóxicos no se recogían, desde octubre 2015, por lo que el Director de Establecimiento debió hacer gestiones a través del contrato del hospital se recogieron.

10) En cuanto a los medicamentos, se evidenció que todos los establecimientos habían realizados varios requerimientos, y el Consorcio allegó un cronograma de entrega de éstos, el cual nunca cumplió, por tanto el personal de custodia, el director y otros funcionarios en muchas ocasiones tuvieron que sacar de su peculio para la compra de medicamentos e insumos tales como gaza, esparadrapo, y medicamentos de continuo uso. Todos los establecimientos visitados informaron que el último suministro de medicamentos se realizó.

11) En febrero de 2016 y corresponde aproximadamente a la cuarta parte de lo solicitado, allegando algunos medicamentos no solicitados, como insulina cristalina la cual ya no se utiliza y salió del mercado, la solicitada fue insulina lantux y epihidra, se recibieron insumos dentro de los cuales se allegaron 312 cajas de 100 guantes talla S C/U (Alta seguridad V/dupar) y 469 cajas con 100 guantes talla S C/U (Mediana Seguridad V/dupar), los hipertensos y diabéticos no tienen medicamentos, igualmente los insumos allegados tales como alcohol y suero no se compadecen de lo requerido, gaza no llegó, la gran mayoría de medicamentos allegados tienen fechas próximas a su vencimiento, realmente los pocos medicamentos que se han suministrado fue lo que CAPRECOM dejó. De acuerdo a la visita se evidenció que en las farmacias no hay medicamentos para VIH, no hay solución salina, no hay antibióticos, analgésicos, abocat (catéter) etc.

La falta de suministro de medicamentos, ha generado un enorme represamientos de fórmulas médicas en todos los establecimientos visitados

12) Las autorizaciones médicas con especialista y los procedimientos médicos y quirúrgicos están represados desde enero de 2016, en todos los establecimientos penitenciarios, debido que no se cuenta con contratos para la prestación de estos servicios.

13) Los internos que requieren exámenes de laboratorio clínico o Rx, no había sido posible su atención y se encontraban en cada establecimiento penitenciario un sin número de ordenes medicas represadas.

14) No se tenía contratos con la red externa para prestar servicios de laboratorios, RX, desde enero no se cuenta con el servicio de recolección de residuos hospitalarios debido a que no se han suscrito los respectivos contratos, etc., y el no suministro de medicamentos por parte del Consorcio contratista, no se había efectuado, lo que habían enviado algunos establecimientos eran 400 cajas con 50 pares de

guantes talla S cada una, situación corroborada el informe entregado a la Contraloría General por el Supervisor del contrato, el cual se allegó como insumo al Equipo auditor. - En algunos establecimientos desde octubre de 2015, aproximadamente no cuenta con contrato para laboratorio clínico (Tierra Alta) en otros desde enero de 2016, situación que en muchos casos podía resolverse con la contratación de personal de laboratorio teniendo en cuenta que algunos establecimientos cuentan con equipos y áreas adecuadas para prestar dicho servicio.

*En cuanto a “para administrar recursos. Elaborar el Manual Operativo del Fondo Nacional de Salud de la Población Privada de la Libertad, para su aprobación por el comité Fiduciario. El cual debe contener * Administración de recursos, *Contratación * Inversión *Pagos, *Contabilidad, *sistema de información y * contemplar como mínimo las condiciones, requisitos y procedimientos de la operación del negocio.*

*Obligaciones relacionadas con la contratación de bienes y servicios (Fl. 24), debe contratar los prestadores de servicios de salud para las PPL, privados, público o mixtos para la atención intramural y extramural de baja. Mediana y Alta complejidad que la USPEC este obligada a prestar. *Contratar los servicios de salud de apoyo, diagnostico, y terapéutico que se requiera,*los servicios técnicos de apoyo, *contratar la supervisión del contrato de fiducia mercantil y las auditorias médicas, * los insumos y recurso humano necesario para la gestión integral de los residuos hospitalarios. *Vincular a la ARL a los contratistas de conformidad con lo dispuesto en la ley 1562/12.*

Crear en su pg. Web un vínculo con la página de la USPEC para informar de la apertura de los procesos de contratación.

Para el manejo de información, informes y reportes de la operación. Archivar la información de los contratos. Manejar independientemente, de manera centralizada y segura todos los documentos relacionados con el desarrollo y ejecución del objeto del contrato y mantenerla disponible.

Obligaciones relacionadas al régimen de transición.- Garantizar la continuidad en la prestación del servicio de salud a la PPL, para lo cual puede contratar el prestador actual con cargo a los recursos del Fondo.

Realizar estudios técnicos que brinden información sobre la prestación de servicios de atención integral en salud, como insumo para la posterior contratación de la red en salud.

Al hacer el cotejo de lo evidenciado en las visitas, las obligaciones pactadas y los informes de la supervisión, se evidencia que el Consorcio Fondo de

Atención en Salud PPL 2015, conformado por FIDUPREVISORA y FIDUAGRARIA, ha venido incumpliendo sus obligaciones y puesto en peligro la vida de los internos, hechos que vulneran el principio de responsabilidad de la contratación, motivo por el cual tienen una presunta connotación disciplinaria.

Así mismo, teniendo en cuenta que de los informes de la supervisión y del oficio del 20/01/2016 suscrito por el Vicepresidente de Administración Fiduciaria, Representante Legal de Fiduprevisora S.A y Representante del Consorcio de Fondo de Atención en Salud para PPL, informa a la Directora General de la USPEC que CAPRECOM EICE en liquidación, ha manifestado modificar el contrato 59940-01-001-2015, en el sentido de que se le reconozca y pague un anticipo al prestador del servicio CAPRECOM EICE EN LIQUIDACION y se adicione su valor, petición que el consorcio consideró viable por lo que solicita que de manera urgente la USPEC envíe al consorcio pago por valor \$7.660.200.000 suma que corresponde al 20% del valor y dicha solicitud fue negada por el supervisor del contrato mediante oficio 160/DILOG-1001 e Igualmente el supervisor del contrato mediante oficio 160-1-2 GSAL-1397, dio opinión negativa en el sentido de contratar una empresa especializada en la contratación de personal médico asistencial de tal forma que se pondrá este hecho en conocimiento de la Contraloría Delegada de Gestión Pública, por ser la Previsora S.A. sujeto de Control fiscal de dicha Delegada, conforme a lo establecido en el artículo 5º numeral 23 de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 0014 del 22 de Diciembre de 2015.

De otra parte, teniendo en cuenta que la USPEC en su respuesta, refiriéndose a los enfermos de Alto Costo manifiesta: *“Sobre este tema particular de acuerdo con lo manifestado por el Gerente del Consorcio, comienzan a operar a partir del 1 de julio de 2016, garantizando una cobertura del 51% de la población privada de la libertad que convive con VIH”*, se hace especial llamado a la Supervisión del Contrato respecto de este tema, por cuanto dichos pacientes requieren atención de manera prioritaria.

Del presente hallazgo se dará traslado a la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, a la Corte Constitucional y a la Presidencia del Consejo de Política Criminal.

PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE Y AGUA RESIDUAL – PTAP – PTAR

Hallazgo No. 44 Contrato 324 de 2015 (D).

Por valor de \$960.424.130 y su objeto consintió en el suministro, puesta en marcha, mantenimiento y operación (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 establecimientos Penitenciarios y Carcelario de alta y Mediana Seguridad de Combita.

En la visita practicada a las plantas del establecimiento se evidenció:

1. La PTAR de Mediana Seguridad no se encontraba en funcionamiento y el vertimiento de las aguas residuales se estaba haciendo de manera directa a terreno, pese a que CORPOBOYACA mediante Resolución 2214 del 25 de noviembre de 2013, impuso una sanción al INPEC en cuantía de \$58.550.000, por el vertimiento en campo abierto y el grado de contaminación de dicha planta.
2. No hay evidencia del cumplimiento los numerales 2, 3, 5, 6, 7, 8, 19, 21, 25, 26, 28, 29, 30 y 35 de la cláusula 3 del contrato y hasta el momento de la visita (6 de abril de 2016), no se evidencia gestión de la USPEC para exigir al contratista el cumplimiento del contrato ni que la supervisión hubiese puesto en conocimiento de la Entidad lo que venía sucediendo.
3. Respecto de la PTAP de Mediana Seguridad se observa que la planta está completamente obsoleta, por lo que el Profesional de Apoyo a la supervisión manifiesta que propondrá a la supervisión hacer el balance del contrato para establecer cuál es la solución más favorable y proceder de acuerdo a ello a modificar el contrato en caso de ser necesario.
4. En cuanto a las dos PTAP que existen en Alta Seguridad, se evidenció que pese a que llevan más de 13 años de servicio no se ha realizado modificación de los equipos de bombeo, tales como motores, tableros eléctricos, lechos filtrantes etc., por cuanto el contratista no había suministrado los equipos y elementos. En el cuarto de bombeo los motores están en funcionamiento desde 2002, requieren cambio urgente por vida útil, igualmente la tubería, válvulas, cheques y tablero eléctrico.
5. En cuanto a la PTAR llevaba 3 años sin funcionamiento, una vez iniciado el contrato 324/15 se desocupó, lavó, revisó y adecuó el sistema eléctrico, sin embargo, en el momento de la visita no se encontraba en funcionamiento porque según lo manifestado por los ingenieros a uno de los sopladores le faltaba un cable y el contratista no lo había suministrado, además se debía extender la tubería de recirculación de lodos.

6. Hasta el momento de la visita no se habían realizado pruebas de caracterización, pese a que en el contrato se pactó que el contratista realizaría 3 pruebas, por tanto la USPEC no tiene como saber si efectivamente las gestiones realizadas por el contratista respecto al tratamiento de aguas potables y residuales se cumple o no.
7. De otra parte, se observa que existía material químico consistente en 157 bultos de sulfato de aluminio por 25 Kg cada uno, 60 bultos de soda caustica por 25 Kg cada uno y caneca y media de hipoclorito que era de propiedad del INPEC, el cual fue utilizado por la firma contratista para el tratamiento del agua entre finales de diciembre de 2015, enero y febrero y marzo de 2016 por lo que el INPEC requiere saber cómo le van a devolver estos insumos.
8. El 18 de mayo de 2016, el responsable del área de mantenimiento del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Combita, vía correo electrónico allegado a la Comisión Auditora solicitud en los siguientes términos: *“SOLICITAMOS SU APOYO CONTROL Y VEEDURIA A ESTE CONTRATO 324 de 2015 YA QUE NO ESTA CUMPLIENDO Y ESTA EXPONIENDO A UNA POBLACION VULNERABLE YA QUE ES LA ENCARGADA DE SUMINISTRAR AGUA POTABLE PARA LOS INTERNOS Y PERSONAL DE GUARDIA Y EN ESTE MOMENTO NO LO PUEDE HACER YA QUE NO CUENTA CON LOS QUÍMICOS PARA LLEVAR A CABO EL TRATAMIENTO DEL AGUA”*. Adjunto foto donde se observa que no hay químicos para el tratamiento de agua potable.

Foto No. 01 – Bodega de químicos



Igualmente, allego al Equipo auditor, copia del oficio N° 150-3.7-EPAMSCASCO-MNTO - DIRE- 01486, de fecha 18 de mayo de mayo, dirigido a la Directora General de la USPEC, con el cual el Director del Establecimiento pone en su conocimiento la grave situación por la que está pasando.

9. El 30 de abril de 2016, el señor Oscar Rodríguez, en condición de contratista de Novación Blue S.A, remitió un Derecho de Petición, solicitando a las profesionales que realizaron la visita se realizaran gestiones para que el representante legal de la firma contratista, le pague la suma de \$2.612,632 que le adeuda por concepto de sueldo del mes de febrero y 6 días de marzo de 2016, fecha en la cual renunció por falta de pago.

Como se puede apreciar los hechos narrados, evidencian que el contratista no ha ejecutado sus obligaciones contractuales, lo cual se evidencia desde el 6 de abril de 2016, y pese a que el profesional de apoyo a la supervisión manifestó *“iniciaría las acciones para declarar el incumplimiento”* ni la supervisión del contrato ni la USPEC, realizaron gestiones para mitigar el riesgo; con lo cual exponen a la población interna a un grave problema de salud pública, por cuanto el agua sin tratar no es apta para el consumo humano.

Agrava la situación el hecho que a este mismo contratista la USPEC le adjudicó el contrato 264 de 2015, para realizar el suministro, puesta en marcha, mantenimiento y operación (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 el establecimiento Penitenciario y Carcelario de Jamundí y Popayán respecto del cual se llegó a la Contraloría General denuncia por el incumplimiento del contrato.

Con la respuesta, la USPEC allegó oficio DTSP - S.A .Nro. 2213 de fecha 2 de junio del presente año, suscrito por la Secretaria de Salud de Boyacá; en el que informa que el agua de la PTAP DE ALTA SEGURIDAD no es apta para el consumo humano y manifiesto:

“Por lo anteriormente descrito se evidencia que le prestador no está garantizando la concentración y el tiempo de contacto que se requiere para el desinfectante, por tanto es necesario realizar una prueba de demanda de cloro...”

Teniendo en cuenta los documentos allegados, se evidencia que no se encuentra demostrado ningún resultado de caracterización de las PTAR de Combita.

Lo evidenciado y narrado en los párrafos anteriores muestran, la tolerancia de la USPEC, a las continuas deficiencias presentadas en la ejecución del contrato y las deficiencias en la supervisión de los contratos, en el sentido de que los mantenimientos efectuados por los contratistas garanticen el suministro del líquido en condiciones óptimas y no como se observa que después de 7 meses de ejecución obtienen las primeras caracterizaciones de la PTAP., esto es cuando ya está próximo al vencimiento, lo cual tiene connotación DISCIPLINARIA y ambiental tal y como lo muestra la secretaria de Salud de Boyacá.

Los hechos narrados vulneran los principios de contratación administrativa y el artículo 84 del estatuto anticorrupción el cual dispone:

“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la Entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”.

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

Parágrafo 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la Entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la Entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2 Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8 numeral 1, con el siguiente literal: ***k)*** El interventor que incumpla el deber de entregar información a la Entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Hallazgo No. 45 contrato 265 de 2015.

Por valor de \$636.061.205 y su objeto consintió en el suministro, puesta en marcha, mantenimiento y operación (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 establecimientos Penitenciarios y Carcelario de Alta Seguridad de Valledupar, objeto de dos prórrogas la primera del 1 de enero al 31 de marzo y la segunda del 1 de abril al 31 de julio de 2016.

En la visita practicada a la PTAR del establecimiento penitenciario de Alta Seguridad se evidenció:

1. La PTAR funciona por el sistema de sobre sedimentación y el agua es vertida a un caño que se denomina Calderas el cual está casi seco, en el contrato se acordaron tres (3) muestras de caracterización efectuadas por laboratorios certificados por el IDEAM, sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por los técnicos que operan la planta y la profesional de apoyo a la supervisión sólo el 30 de marzo de 2016, se tomó la primera muestra y a la fecha de la visita no se conocían los resultados, por cuanto los laboratorios tardan 20 días hábiles en entregar los resultados.
2. La planta es movida por dos (2) sopladores, de acuerdo a la manifestación del operario y el técnico, la bomba del tanque de igualación está dañada y no ha sido posible su reparación pese a que lleva más de un mes sin funcionar. En el momento de la visita la planta no se encontraba funcionando según lo manifestado por los técnicos porque no había agua, ésta se suministra en intervalos de 6.00 a 8.00 am, de 12.00 a 2.00 pm y de 3.00 a 5.00 pm.

Lo anterior se ocasiona por falta de supervisión e impide a la Administración conocer si el contratista está cumpliendo o no con su obligación de que los vertimientos residuales se hagan dentro de los parámetros de las normas ambientales

Hallazgo No. 46 contrato 317 de 2015.

Por valor de \$701.162.556 y su objeto consintió en el suministro, puesta en marcha, mantenimiento y operación (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 establecimientos Penitenciarios EPMSC ACACIAS y CAMIS ERE ACACIAS.

En la visita practicada AL CAMIS ERE y al ERON de ACACIAS se evidenció:

1. En la Colonia funcionan dos PTAR ubicadas en los campamentos de Sardinata y Alcaraván, se evidencio que el contrato estipula tres (3) muestras de laboratorio, sin embargo, solo el 19 y 20 de abril 2016, se tomó la primera muestra y a la fecha de la visita (27 de abril/16) no se conocían resultados; dicha planta vierte los residuos en el Río Sardinata, sin embargo, no se tomó muestra para saber en qué estado la recibió el contratista y en qué estado la entrega.

En cuanto a la PTAR del Campamento ALCARAVAN, ésta recibe las aguas de los campamentos Alcaraván, Central y Comunidad Terapéutica, funciona por el sistema de sedimentación y vierte sus aguas por infiltración y luego cae en el afluente Sardinata.

2. En cuanto a la visita practicada el 18 de abril de 2016, al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacias Meta se evidencio que el agua se estaba vertiendo a campo de filtración, pese a estar en tiempo de invierno y el permiso otorgado por CORMACARENA permitía hacer vertimiento al caño Cola de Pato en esta época
- CORMACARENA el 25 de abril de 2016, notificó al Director de la Colonia la Resolución 2315 del 27 de noviembre de 2015, en la cual prohíbe el vertimiento a dicho caño, se está haciendo a campo de filtración, hecho que está generando gran riesgo debido al volumen de lluvias en la zona y que el campo donde se está haciendo el vertimiento se encuentra saturado.
 - Así mismo, se evidencio que el contrato estipula tres (3) muestras de laboratorio, sin embargo, según lo informado por los técnicos y la profesional de apoyo de la Supervisión la primera muestra se tomó el 19 y 20 de marzo de 2016 y a la fecha de la visita (27 de abril/16) no se conocen resultados; no se han realizado obras.

De las visitas practicadas, a las plantas de tratamiento de aguas residuales de los establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Combita, Valledupar, CAMIS ERON Acacias, se observa que pese a que los contratos iniciaron en diciembre, sólo a finales de marzo y mediados de abril se tomó la primera caracterización, por tanto, la USPEC no tiene margen de comparación para determinar si las aguas vertidas a los diferentes caños, quebradas, afluentes,

ríos y campos de infiltración está más o menos contaminada que antes de la ejecución del contrato.

Así las cosas, se evidencia falta de supervisión y acciones preventivas y correctivas para mitigar los riesgos, toda vez que no se trata de tomar muestras, sino de ser coherentes en la ejecución de los contrato, de nada sirve a la USPEC que en un mes el contratista tome 3 caracterizaciones para cumplir un requisito, sino tiene fundamentos para establecer el cumplimiento del contrato y el comportamiento del grado de contaminación de dichas aguas.

Lo anterior se ocasiona por falta de supervisión e impide a la Administración conocer si el contratista está cumpliendo o no con su obligación de que los vertimientos residuales se hagan dentro de los parámetros de las normas ambientales

2.1.2 CONTROL DE RESULTADOS

Se evaluó la eficacia, economía y eficiencia de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC en el cumplimiento de los planes y proyectos adoptados durante la vigencia 2015.

2.1.2.1. Objetivos Misionales

A continuación se relacionan las políticas con sus objetivos institucionales:

1. AMPLIAR, MEJORAR Y CONSERVAR LA INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO.

- 1.1. Elaborar el Plan Maestro de la Infraestructura penitenciaria y carcelaria.
- 1.2. Generar los cupos penitenciarios y carcelarios para la Población Privada de la Libertad.
- 1.3. Realizar mantenimiento correctivo y preventivo a la infraestructura penitenciaria y carcelaria.

2. FORTALECER EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO.

- 2.1. Dotar con elementos tecnológicos al Sistema Penitenciario y Carcelario.
- 2.2. Prestar el servicio de vigilancia electrónica a los internos con detención domiciliaria.
- 2.3. Garantizar la cobertura del servicio NO POS del servicio de salud para la población privada de la libertad.

3. ROBUSTECER LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

- 3.1. Ampliar los mecanismos de comunicación de la información de la Entidad a la ciudadanía y entes de control.
- 3.2. Implementar el Plan Estratégico de la comunicación de la Entidad.
- 3.3. Mejorar el acceso de la ciudadanía a la información pública.

4. DESARROLLAR MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

- 4.1. Fortalecer el sistema de control interno institucional

5. FORTALECER LOS MECANISMOS TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL

- 5.1. Fortalecer el sistema de control interno institucional

6. FORTALECER LAS COMPETENCIAS, HABILIDADES, CONOCIMIENTOS Y EL BIENESTAR INTEGRAL DEL TALENTO HUMANO

- 6.1. Implementar el programa de gestión de Talento Humano
- 6.2. Elaborar, aprobar e implementar el programa de gestión de Talento Humano.

7. MODERNIZAR LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ENTIDAD

- 7.1. Profesionalizar la planta de personal de la entidad

8. ESTANDARIZAR LOS PROCESOS INSTITUCIONALES

- 8.1. Implementar y mantener y mejorar el Sistema Integrado de Gestión Institucional - SIGI
- 8.2. Implementar controles que aseguren la confiabilidad, disponibilidad e integridad de la información institucional
- 8.3. Implementar el Programa de Gestión Documental
- 8.4. Implementar el Plan Institucional de Gestión Ambiental

9. MEJORAR LA EFICIENCIA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS

- 9.1. Establecer los controles necesarios para la correcta ejecución de los recursos asignados

En el **Objetivo estratégico 1.1**, sobre Elaborar el Plan Maestro de la Infraestructura penitenciaria y carcelaria, no se cumplió la meta al no realizar los estudios previos para la contratación de la consultoría y con ello formular el Plan Maestro de Infraestructura.

Igual situación se evidenció en el **Objetivo Estratégico 1.2** Generar los cupos penitenciarios y carcelarios para la Población Privada de la Libertad, no se cumplió la meta, se entregaron 1912 cupos frente a lo proyectado que fueron 3.954 cupos.

Hallazgo No.47 Planeación y focalización de necesidades de ampliación de infraestructura

En el establecimiento Penitenciario y Carcelario de Tierralta, durante las vigencias 2014 y 2015, fueron entregados por la USPEC al INPEC 1248 cupos carcelarios, no obstante, de dicha capacidad solo ha podido ser utilizado un máximo de 52%. Lo anterior debido a deficiencias en el proceso de priorización de las necesidades de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria a nivel nacional y en razón a deficiencias de planeación contractual, según se explica a continuación:

Mediante el contrato 151 de 2013, suscrito en el marco de la Emergencia Carcelaria decretada Mediante la Resolución 001505 del 31 de mayo de 2013 expedida por el INPEC, la USPEC entregó la capacidad total del establecimiento correspondiente a 1248 cupos en las vigencias 2014 y 2015. De los cuales 672 fueron entregados en la vigencia 2015, y corresponden al mayor número de cupos entregados por establecimiento en dicha vigencia.

No obstante, de acuerdo con los partes mensuales informativos de población de internos del establecimiento, desde la fecha en que se entregaron los 1248 cupos, sólo ha sido utilizado un máximo del 52% de dicha capacidad. Lo anterior, debido a las siguientes deficiencias en la planeación del proyecto:

1. No se consideró la necesidad en relación al tipo de infraestructura requerida acorde con las estadísticas de población beneficiaria en lo referente a las fases de tratamiento de los internos establecidas en los artículos 22 y 144 de la ley 65 de 1993⁵:

⁵ **Ley 65 de 1993, ARTICULO 22. PENITENCIARIAS.** Modificado por art. 13, Ley 1709 de 2014. Las penitenciarias son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema gradual y progresivo para el tratamiento de los internos. Los centros de reclusión serán de alta, media y mínima seguridad (establecimientos abiertos). Las especificaciones de construcción y el régimen interno establecerán la diferencia de estas categorías. Las autoridades judiciales competentes podrán ordenar o solicitar respectivamente, al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que los detenidos o condenados sean internados o trasladados a un determinado centro de reclusión en atención a las condiciones de seguridad.

ARTICULO 144. FASES DEL TRATAMIENTO. El sistema del tratamiento progresivo está integrado por las siguientes fases: 1-Observación, diagnóstico y clasificación del interno. 2-Alta seguridad que comprende el período cerrado. 3-Mediana seguridad que comprende el período semiabierto. 4-Mínima seguridad o período abierto. 5-De confianza, que coincidirá con la libertad condicional. Los programas de educación penitenciaria serán obligatorios en las tres primeras fases para todos los internos, sin que esto excluya el trabajo. La sección educativa del INPEC suministrará las pautas para estos programas, teniendo en cuenta que su contenido debe abarcar todas las disciplinas orientadas a la resocialización del interno.

De acuerdo con la información estadística de hacinamiento se requerían inversiones en la ampliación de infraestructura para establecimientos de Mediana Seguridad, no obstante mediante el contrato 151 de 2013 se realizó la adecuación de infraestructura para generar cupos en un establecimiento de mínima seguridad.

A diciembre de 2013, vigencia de suscripción del contrato 151, la Regional Norte registraba el mas alto índice de hacinamiento a nivel nacional, principalmente en establecimientos de “Mediana seguridad”; situación que a la fecha es similar, pese a la entrega de cupos realizada mediante el contrato 151 de 2013 (Ver Tabla).

Lo anterior debido a que, sumado al incremento de población privada de la libertad, la USPEC dentro de la descripción de la necesidad contractual estableció que con la ejecución del contrato se *“puede aportar de manera significativa a atender la sobrepoblación del sistema carcelario del país”*, sin tener en cuenta que mediante resolución 8381 expedida por el INPEC el 13 de julio de 2010, se habilita la totalidad del establecimiento de Tierralta para albergar población reclusa del nivel de “mínima seguridad”, lo cual se compadece con las condiciones observadas por la CGR en el establecimiento, que no permiten establecer un mayor nivel de seguridad a los internos:

- Ubicación en un bajo topográfico y Geografía social relacionada directamente con el conflicto armado, que incrementan la vulnerabilidad relacionada con seguridad,
- Distancia al centro urbano que dificulta el acceso a servicios conexos, tales como atención en salud para remisiones y apoyo de otros entes de seguridad (bomberos, defensa civil).

Cuadro No. 11. Estadísticas de Población e índice de hacinamiento en los establecimientos de la Regional Norte

REGIONAL NORTE		DICIEMBRE DE 2013			ENERO DE 2016		
		INDICE DE HACINAMIENTO: 92.6%			INDICE DE HACINAMIENTO: 89.2%		
Establecimiento		Capacidad Real	Total población	Hacinamiento	Capacidad Real	Total población	Hacinamiento
Denominación	Nombre						
ATLANTICO					1.144	2.916	154,9%
E.C. - J.P.	BARRANQUILLA	S.D	S.D	S.D	454	974	114,5%
E.P.M.S.C. - E.R.E.. PSM	BARRANQUILLA	S.D	S.D	S.D	640	1.848	188,8%
E.C- E.R.E	SABANALARGA	S.D	S.D	S.D	50	94	88,0%
BOLIVAR					1.438	2.558	77,9%
E.P.M.S.C.	CARTAGENA	1382	2576	86,4%	1.382	2.342	69,5%
E.P.M.S.C.	MAGANGUE	56	195	248,2%	56	216	285,7%
CESAR					1.844	2.735	48,3%
E.P.M.S.C.-E.R.E	VALLEDUPAR	256	1119	337,1%	256	1.323	416,8%
E.P.A.M.S -C.A.S	VALLEDUPAR	S.D	S.D	S.D	1.588	1.412	-11,1%
CORDOBA					2.066	2.569	87,0%
E.P.M.S.C. - J.P.	MONTERIA	840	2011	139,4%	840	2.066	146,0%
E.P.C.	TIERRALTA	S.D	S.D	S.D	1.226	503	-59,0%
GUAJIRA					100	564	464,0%
E.P.M.S.C.	RIOHACHA	100	446	346,0%	100	564	464,0%
MAGDALENA					380	1.657	499,0%
E.P.M.S.C.	EL BANCO	S.D	S.D	S.D	68	146	114,7%
E.P.M.S.C.	SANTA MARTA	312	1238	296,8%	312	1.511	384,3%
SAN ANDRES					136	208	52,9%
E.P.M.S.C.	SAN ANDRES	S.D	S.D	S.D	136	208	52,9%
SUCRE					557	1.299	133,2%
E.R.E.	COROZAL	S.D	S.D	S.D	45	53	17,8%
E.P.M.S.C.	SINCELEJO	S.D	S.D	S.D	512	1.246	143,4%

Fuente : Información suministrada por la Entidad

- Al parecer no se realizaron estudios previos y/o acciones para adecuar la infraestructura física a las necesidades del establecimiento en temas como sistemas de acueducto y servicio de energía, cerramiento, servicios de telecomunicación y vigilancia; ocasionando deficiencia en la prestación de estos servicios e incumplimiento del decreto 1575 de 2007, expedido por el Ministerio de la Protección Social, aplicable al suministro de agua potable, e inobservando el artículo 34 de la ley 65 de 1993, Modificado por el art. 37, Ley 1709 de 2014.⁶:

⁶ Artículo 37 de la ley 1709 de 2014: **Medios mínimos materiales.** Cada establecimiento de reclusión deberá funcionar en una planta física adecuada a sus fines, a la población de internos y personal directivo, administrativo y de vigilancia que alberga y, contar con los medios materiales mínimos para el cumplimiento eficaz de sus funciones y objetivos.

- No se realizó un estudio de alternativas de fuentes de abastecimiento: El establecimiento cuenta con dos fuentes superficiales de abastecimiento de agua, una de las cuales requiere de un equipo de bombeo, pero la alta intermitencia de fluido eléctrico en la zona, por tratarse de una zona rural de alta pluviosidad, ocasiona que a menudo no sea posible bombear agua, tornándose insuficiente el suministro, sobre todo en época de verano, cuando la otra fuente de abastecimiento, correspondiente a la quebrada Santa Lucía, se seca. Por lo anterior las directivas del establecimiento se ven en la necesidad de limitar aun más la capacidad de internos del mismo.
- El establecimiento no cuenta con sistema de tratamiento de agua potable: Luego de ingresar por la bocatoma, el fluido pasa por un pequeño tanque desarenador y posteriormente por un canal ubicado dentro de una caseta, en el cual, ocasionalmente de forma manual, el técnico operativo, funcionario del INPEC, aplica hipoclorito de sodio, pero no se cuenta con una metodología probada de tratamiento, por cuanto no se realizan ensayos de agua potable. En el fondo del canal donde se aplica el químico mencionado, se observa abundante material vegetal y tierra. La cubierta de la caseta donde se ubica este canal se observa rota, permitiendo el ingreso de agua lluvia y otros al agua que es suministrada, inobservando lo establecido en el decreto 1575 de 2007 expedido por el Ministerio de la Protección Social.

El área de sanidad no tiene tanque de reserva, y dada la deficiencia en el suministro de agua en todo el establecimiento, los servicios de odontología solo pueden prestarse cuando hay servicio de agua, que generalmente solo es en horas de la mañana.

- La planta eléctrica del establecimiento sólo cubre las necesidades de energía del alumbrado perimetral en las vías internas y del área administrativa del establecimiento cuando hay cortes de energía,

La Uspec, previo concepto del Inpec, elaborará un manual de construcciones con las debidas especificaciones, según su clasificación legal y niveles de seguridad, efectividad y dignidad de su cometido, detención, resocialización o rehabilitación; el clima y terreno de su ubicación, su capacidad, espacios de alojamiento, trabajo, educación, recreación, materiales indicados y cuanto se requiera para el control económico y el acierto estructural y funcional de estas edificaciones.

En las construcciones de centros de reclusión se garantizará la adecuada prestación de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico, energía, y teléfono para la población de internos y personal administrativo.

Frente al servicio de agua potable debe garantizarse el suministro permanente a la población de internos para el uso del servicio sanitario y el baño diario.

es decir no tiene capacidad para el suministro de energía a los patios, ni al puesto de control, ni a las garitas del establecimiento, ni a la vía de acceso interno del establecimiento, ni al alumbrado externo.

- Deficiencias en espacios esenciales para resocialización

Hallazgo No.48 Generación de cupos integrales

Realizadas visitas a los establecimientos en los cuales la USPEC realizó entrega de cupos en la vigencia 2015 o establecimientos en los cuales se encuentra ejecutando contratos con este fin, se evidencia que no corresponden a cupos integrales, por cuanto no se han realizado intervenciones para generar espacios físicos que propendan por la resocialización y reincorporación a la sociedad civil de las personas privadas de la libertad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 143 de la ley 65 de 1993⁷, y correspondientes a inversiones estratégicas dentro de un marco de política penitenciaria integral, según se expone a continuación:

1. En el patio 2 del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Tierralta, como parte del alcance del contrato 151 de 2013, se adecuaron 6 bloques correspondientes a 96 celdas, cada una con 6 camastros, para un total de 576 camastros. No obstante el patio 2 no cuenta con aulas educativas, culturales, de trabajo, expendio, lavaderos, áreas para visitas conyugales, ni espacios para actividades deportivas, por lo que las directivas del establecimiento se han visto en la obligación de disponer de manera improvisada 8 de estas celdas en el bloque A, para áreas educativas y religiosas, cuyos espacios constituidos por celdas con camastros fijos, limitan espacialmente y desmotivan la realización de las actividades.

Es de anotar que, en enero de 2014, estando en ejecución el contrato y previo a la intervención del bloque A, la directora del establecimiento comunicó la situación observada a la USPEC, sugiriendo la habilitación de estos espacios, sin que a la fecha se hayan tomado los correctivos pertinentes.

Aunado a las deficiencias de planeación planteadas anteriormente, se observan deficiencias de gestión por parte de la USPEC, por cuanto mediante el contrato 151 de 2013, aunque no hacen parte de las

⁷ Ley 65 de 1993, art. 143: TRATAMIENTO PENITENCIARIO. El tratamiento penitenciario debe realizarse conforme a la dignidad humana y a las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto. Se verifica a través de la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de familia. Se basará en el estudio científico de la personalidad del interno, será progresivo y programado e individualizado hasta donde sea posible

condiciones contractuales, el contratista entregó 14 lavaderos al establecimiento que a la fecha no han sido instalados y se encuentran almacenados en el área administrativa. En el mismo sentido, se construyó una estructura metálica que inicialmente se dispuso para kiosco de esparcimiento, pero actualmente no tiene cubierta, por lo que no está siendo utilizada. Adicionalmente el establecimiento no cuenta con áreas para visitas, ni para visitas conyugales.

2. En el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali se ejecutó el contrato 395 de 2014, mediante el cual se adecuó la infraestructura física para generar 110 alojamientos adicionales, no obstante, a pesar de haberse realizado estas obras, se observa que los espacios físicos destinados a la resocialización y reincorporación de los internos en el establecimiento son insuficientes, y no se han adecuado espacios adicionales acordes con la nueva capacidad y con el hacinamiento existente.
3. En el establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC-Medellin (Bellavista), se ejecutan los contratos 128 de 2015, mediante el cual se adecuó la infraestructura física en el Patio 16, para generar 72 alojamientos y el contrato 112 de 2015, mediante el cual se realiza la reposición mediante construcción de obra nueva de la totalidad del Pabellón Nro. 5, con una capacidad para 408 internos. En los dos casos, se observa que no se están realizando actividades para la generación de nuevos espacios físicos aludidos en la presente observación, con el agravante de que las obras que se realizan en el Pabellón Nro. 5, aunque corresponden a una reposición es una obra totalmente nueva, en la que, exceptuando la biblioteca y el patio central, no se tienen previstas otras áreas, tales como talleres, espacios lúdicos y/o recreativos, y el diseño corresponde a un nuevo sistema arquitectónico tipo claustro, pero enmarcado en un modelo antiguo de establecimiento dado que no se dispuso espacio para visitas, ni para visitas conyugales, a fin de ajustarse a las disposiciones vigentes⁸; y en

⁸ **Sentencia T-815/13:** “Para que en la práctica de la visita íntima no se lesione o menoscabe la dignidad humana, es indispensable que el Estado garantice condiciones mínimas con el fin de que los derechos fundamentales del recluso y su pareja visitante no se pongan en peligro. Estos mínimos de dignidad o condiciones materiales concretas de existencia para el ejercicio de una visita íntima digna son las siguientes: i) privacidad; ii) seguridad; iii) higiene; iv) espacio; v) mobiliario; vi) acceso a agua potable; vii) uso de preservativos e viii) instalaciones sanitarias. Lo anterior, por cuanto una visita íntima que tenga lugar sin los anteriores condicionamientos mínimos vulnera los principios rectores de cualquier regulación carcelaria. Es decir, cuando una visita íntima no comprende factores como privacidad, seguridad, higiene, espacio, mobiliario, acceso a agua potable, uso de preservativos e instalaciones sanitarias vulnera las garantías constitucionales, los derechos humanos y el principio de dignidad humana. Como anteriormente se anotó dichos principios inspiran y orientan la actuación de todos los establecimientos de reclusión en el país, los cuales se encuentran encaminados en lograr el cometido final del tratamiento carcelario: una verdadera resocialización del infractor de la ley penal. Lo anterior, por cuanto una visita íntima que tenga lugar sin los anteriores condicionamientos mínimos vulnera los principios rectores de cualquier regulación carcelaria. Es decir, cuando una visita íntima no comprende factores como privacidad, seguridad, higiene, espacio, mobiliario, acceso a agua potable, uso de preservativos e instalaciones sanitarias vulnera las garantías constitucionales, los derechos humanos y el principio de dignidad humana. Dichos principios inspiran y orientan la actuación de todos los establecimientos de reclusión en el país, los cuales se encuentran encaminados en lograr el cometido final del tratamiento carcelario: una verdadera resocialización del infractor de la ley penal”

consecuencia, de acuerdo con lo manifestado por el director del establecimiento, no se van a poder cumplir los protocolos y logística adecuada para su funcionamiento.

4. Revisada la Ficha EBI del Proyecto de Inversión, pese a que se incluyó la actividad para ejecución de obras para “áreas complementarias” no se observa la correspondiente planeación de inversiones.

Hallazgo No.49 Entrega efectiva de cupos

La USPEC reportó la entrega al INPEC de 1912 Cupos en la vigencia 2015, según lo consignado en la siguiente tabla. No obstante se observa que las entregas de cupos en los establecimientos de Cali y Cartagena no fueron entregas efectivas, es decir la utilización de dichos cupos no inició una vez realizada la entrega al establecimiento, debido a deficiencias de planeación en la ejecución contractual y evidenciando deficiencias relacionadas con la consistencia de la información, según se indica a continuación:

1. Cali: Mediante el contrato 395 de 2014, fueron entregados en diciembre de 2015, 110 cupos nuevos. No obstante, se observó en la visita realizada por la CGR, el 5 de abril de 2016, que las obras no han prestado el servicio, debido a que en el segundo y tercer piso de la edificación se ejecutan obras concernientes al contrato 249 del 29 de septiembre de 2015.
2. Cartagena: Mediante contrato 388 de 2014, se realizó la entrega de 220 cupos. Sin embargo, mediante acta de entrega al establecimiento, del 15 de noviembre de 2015, se relaciona acta de pendientes, y se deja constancia que debido a la *“ejecución del contrato 143 de 2015 (Mantenimiento) para el cambio de red de alcantarillado combinado, el pabellón 7 solo podrá ser utilizado una vez se culminen las actividades de este contrato”*

2.1.2.2. Cumplimiento e Impacto de Planes, Programas y Proyectos

Durante la vigencia 2015, la Entidad desarrolló siete proyectos de inversión que contaron con una apropiación presupuestal por \$204.630,4 millones y una ejecución del 90,03%.

Cuadro No. 12 Proyectos de Inversión 2015

CONCEPTO POR PROYECTO	APROPIACION VIGENTE	TOTAL COMPROMISO	PORCENTAJE P/PTAL
CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACION DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	148.650.331.681	131.273.570.549,59	88,31%
MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACION DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO NACIONAL	52.060.759.743	50.216.730.681,27	96,46%
ADQUISICION E IMPLEMENTACION DE EQUIPOS PARA LA DETECCION DEL INGRESO DE ELEMENTOS PROHIBIDOS A LOS PRINCIPALES ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION DEL ORDEN NACIONAL	1.500.000.000	1.288.259.865,00	85,88%
ADQUISICION DE TECNOLOGIA PARA AUDIENCIAS VIRTUALES EN CASOS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS E INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN 24 ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION DEL ORDEN NACIONAL	300.340.878	299.206.030,00	99,62%
IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ	19.000.000	714.676.631,00	3761,46%
IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTION DE CALIDAD EN LA SPC	600.000.000	432.164.987,00	72,03%
DOTACIÓN, ADQUISIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE EQUIPOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PARA LOS PRINCIPALES ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	1.500.000.000	0	0%
TOTAL	204.630.432.302	184.224.608.743,86	90,03%
PROYECTOS VIGENCIAS EXPIRADAS			
CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACION DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL (PAGOS PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS)	49.668.319	49.668.319,00	100,00%
MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO NACIONAL (PAGOS PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS)	119.250.000,00	119.250.000,00	100,00%
ADECUACION Y MEJORA DE LAS DIFERENTES AREAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION DEL ORDEN NACIONAL - PAGOS PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIA EXPIRADA	19.990.257,00	19.990.256,56	100,00%
TOTAL	188.908.576,00	188.908.575,56	100,00%

Fuente: USPEC

En desarrollo de la auditoría se evaluaron dos proyectos de inversión correspondientes a Construcción y Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional por \$131.273 millones, y mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de la Infraestructura Física del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional por \$50.216 millones para un total de \$181.489 millones correspondiente al 98% del total de presupuesto de inversión comprometido para la vigencia 2015..

Proyecto: “Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional”

Para desarrollar este proyecto, la Entidad ha planteado cuatro programas de inversión y planea la construcción de nuevos establecimientos así como la estructuración de un proyecto piloto mediante el esquema APP. Para la

vigencia 2015 la USPEC inicialmente proyectaba entregar 6724 cupos, modificando la meta en septiembre de 2015 a 3954 cupos.

Cuadro No. 13 Cupos propuestos

Programa	Meta Cupos	Vigencia proyectada de entrega
1. Programa de Rehabilitación		
Complejo Penitenciario y carcelario de Ibagué Picalaña - Coiba	64	2015
EPMSC Jericó	40	2016
EPAMS CAS ERE JP Palmira	100	2015
EPMSC Medellín	72	2016
EPMSC Tierralta	672	2015
EPAMS Girón	266	2016
EPMSC Bucaramanga	244	2015
EC Modelo	368	2015
EPMSC JP Espinal	60	2015
EPAMS CAS Combita	410	2016
EPMSC Cali	110	2015
EPAMS Valledupar	44	2015
EPMSC Cartagena	220	2015
COCUC Cúcuta	120	2016
EPAMS Pamplona	56	2016
2. Programa de Ampliación de establecimientos		
EPMSC Tierralta	Ajuste	2017
EPAMS Guaduas	Ajuste	2017
3. Programa Construcción de Pabellones		
Espinal	768	2016
Buga	720	2016
Tuluá	656	2016
Ipiales	608	2017
Girón	752	2017
Ibagué	576	2017
Palmira	720	2021
San Gil	680	2021
Combita	576	2021
4. Programa de Construcción de Pabellones Réplicas		
Bellavista	408	2016

5. Construcción de nuevos establecimientos:		
Riohacha	1500	2020
Pereira	1500	2018
Fundación	3000	2019
6. Construcción, Mantenimiento y Operación mediante el esquema APP		
Popayán	3700	En prefactibilidad

Fuente: USPEC

Referente al programa de “Construcción de Pabellones”, implicó la realización de obra nueva que se viene realizando desde el año 2013, y de acuerdo con visita efectuada en abril de 2016, cuenta con un avance de obra promedio del 60%. Respecto al programa de “Rehabilitación de cupos”, en la vigencia 2015 se generaron 1912 cupos, correspondiente a rehabilitación como una solución temporal al ostensible hacinamiento en los establecimientos de reclusión nacional, de los cuales, de acuerdo con visitas efectuadas por la CGR a una muestra de los mismos, se observa que cerca del 30% no están siendo utilizados, debido a falta de seguridad, deficiencias técnicas y de servicios públicos, falta de áreas para resocialización, entre otras causas.

En cuanto al “Programa de Ampliación de Establecimientos”, se desembolsaron la totalidad de los recursos, a través de convenios interadministrativos celebrados con la Agencia Logística, el Ejército y el INPEC, a la fecha de revisión por parte de la auditoría, los convenios fueron prorrogados hasta el 2017, y en ninguno de los componentes se ha iniciado obra de forma significativa.

Proyecto: “Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario nacional”

Para la vigencia 2015, la Entidad planteaba como meta iniciar 114 obras de mantenimiento, de las cuales fueron iniciadas 108 obras, con un cumplimiento de la meta del 95%, según lo reportado por la entidad, no obstante lo anterior, en desarrollo de la auditoría y de acuerdo con visitas realizadas (abril de 2016), se evidenció que de las obras de mantenimiento iniciadas en diferentes centros de reclusión se atendió cerca del 65% de la totalidad de las obras programadas. Lo anterior, obedece a deficiencias de planeación que en la mayoría de los casos dan lugar a prórrogas y adiciones, según se evidencia en los hallazgos presentados en este informe.

Hallazgo No.50 Herramienta de planeación y orientación de la política pública

La Entidad no ha establecido, y no ha gestionado con oportunidad la elaboración de una herramienta adecuada de planeación de Infraestructura Penitenciaria y carcelaria que fije una política de mediano y largo plazo orientada a aumentar la eficiencia en el uso de los recursos de inversión y funcionamiento, destinados para la construcción, reposición, rehabilitación y Mantenimiento de la Infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria.

Si bien, los diferentes instrumentos de Planeación a nivel nacional desde el año 2010 y al interior de la USPEC, (Ver Tabla), han establecido como una meta fundamental la elaboración y puesta en marcha de un Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria; al interior de la USPEC al parecer no se han realizado de forma oportuna y efectiva las gestiones pertinentes para su formulación, ocasionando la ineficiencia de los recursos invertidos que tienen como fin la reducción del hacinamiento a nivel nacional, tal como se evidencia en las observaciones de presente informe, que a continuación se relacionan:

- Planeación y focalización de necesidades de ampliación de infraestructura - D.
- Generación de cupos integrales
- Planeación integral del proyecto de inversión para la ejecución de contratos de ampliación de infraestructura
- Mantenimiento preventivo

De acuerdo con el informe de seguimiento al plan de acción, la USPEC establece respecto a la meta *“Elaborar los estudios previos y estructurar el requerimiento técnico para la contratación de una consultoría para la formulación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria”*, que correspondió a una *“Actividad no desarrollada durante 2015. Se dejó programada para contratación en el año 2016 y entrega prevista para año 2017”*, *retrasando en dos años más la programación prevista por la USPEC en su Plan Indicativo, por lo que se observa un alto riesgo de incumplimiento de la meta al 2018*.

Cuadro No.14 Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria como objetivo en Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Estratégicos USPEC

Documento Normativo	Meta
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Establecía dentro de la política penitenciaria la elaboración de un “Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura”
Decreto 4150 de 2011- Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura	Mediante el artículo 5, establece dentro de las funciones de la USPEC: 1-Coadyuvar en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, en la definición de políticas en materia de infraestructura carcelaria. 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
Plan Estratégico USPEC 2013-2014	A enero de 2014, plantea como una estrategia “Formular el Plan Maestro de reposición, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura Penitenciaria y carcelaria”, dentro de la cual se plantean como metas e indicadores: 1-“Efectuar diagnóstico e inventario de la infraestructura penitenciaria y carcelaria”, Indicador: “Diagnóstico e inventario elaborado” 2-“Elaborar y aprobar el reglamento técnico de construcciones e infraestructura de establecimientos de reclusión” y 3-“Realizar visitas de inspección y reconocimiento técnico a ERON”. No obstante, a julio de 2014 el indicador para la meta 1- Efectuar diagnóstico e inventario de la infraestructura penitenciaria y carcelaria se modifica a “Reglamento Técnico de construcciones e infraestructura de Establecimientos de Reclusión divulgado”, que no se corresponde con la meta planteada a 2014.
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	Señala como tema prioritario la necesidad de contar con una política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo, a partir del cual se desarrolla el documento CONPES 3828 de 2015, que entre los objetivos de la política considera la mejora de las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria, estableciendo como “fundamental consolidar un plan maestro de infraestructura en materia penitenciaria y carcelaria, para establecer una serie de estándares predeterminados que cumplan con los requisitos y las normas exigidas para esta clase de estructuras. El plan maestro de infraestructura penitenciaria y carcelaria será elaborado por la USPEC durante 2015 y 2018 con un costo de 14.000 millones de pesos “
Plan Estratégico USPEC 2015-2018	Establece como una de las estrategias “Elaborar el Plan Maestro de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria”, y fija dentro del Plan Indicativo, como meta para el año 2015 “Elaborar los estudios previos y estructurar el requerimiento técnico para la contratación de una consultoría para la formulación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria”. No obstante, de acuerdo con el informe seguimiento al plan de acción, la USPEC establece: “Actividad no desarrollada durante 2015. Se dejó programada para contratación en el año 2016 y entrega prevista para año 2017”, retrasando en dos años la programación prevista por la USPEC en su Plan Indicativo, por lo que se observa un alto riesgo de incumplimiento de la meta al 2018 (Ver Tabla 2).

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Cuadro No. 15 Plan indicativo USPEC 2015-2018, para la estrategia “Elaborar el Plan Maestro de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria”

Meta año 1-2015	Meta año 2 – 2016	Meta año 3 - 2017	Meta año 4 -2018
Elaborar los estudios previos y estructurar el requerimiento técnico para la contratación de una consultoría para la formulación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria	Elaboración del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria.	Conclusión de la formulación e inicio de la Implementación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria.	Concluir la implementación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria.
Indicador: Estudios previos y requerimiento técnico estructurados.	Indicador: Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y carcelaria en elaboración	Indicador: Plan Maestro de infraestructura Penitenciaria y Carcelaria formulado e implementación del mismo iniciada	Indicador: Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria Implementado

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Hallazgo No.51 Planeación integral del proyecto de inversión para la ejecución de contratos de ampliación de infraestructura – (D)

Respecto a las obras de reposición de infraestructura no se observa un plan integral y coordinado, basado en un estudio de diagnóstico de infraestructura nacional que tenga como alcance, no solo las actividades contractuales y de construcción de obra física, sino que involucre el estudio económico y de riesgo estructural de las alternativas para la reubicación temporal de los internos; insumo fundamental para la toma de decisiones respecto a la logística necesaria. Debido a dicha deficiencia de planeación se ve vulnerado el derecho fundamental a la seguridad de los internos, artículo 2 de la C.P.C.⁹, y se incumple el principio de economía y responsabilidad de la función pública administrativa, Art 209 de la C.P.C; situación evidenciada en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC-Medellín (Bellavista):

1. Pabellón 5: En el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC-Medellín (Bellavista), se encuentra en ejecución el contrato 112 del 22 de mayo de 2015, mediante el cual se realiza la reposición mediante construcción de obra nueva de la totalidad del

⁹ C.P.C. **ARTICULO 2.** (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Pabellón No. 5, con una capacidad para 408 internos. La necesidad para la contratación de estas obras surgió de visitas realizadas por la USPEC, el DAPARD¹⁰ y el DAGRD¹¹ en febrero de 2014.

Según informe de la USPEC del 7 de febrero de 2014, se recomendaba de manera inmediata *“La evacuación del pabellón No. 5, debido al inminente colapso que esta pueda presentar en cualquier momento. El estado actual de esta edificación es precario, las deficiencias estructurales son evidentes, el hacinamiento está excedido (según información suministrada por el personal de la cárcel, la capacidad para la cual se diseñó es de alrededor de 300 personas. Actualmente tiene 1600, esta cantidad se duplica los fines de semana por las visitas a los internos”*.

Para dar cumplimiento con ello, las directivas del establecimiento trasladaron aproximadamente 1000 internos a otros establecimientos del país, y se ubicaron 500 internos en los otros pabellones, aumentando el hacinamiento en estos e impactando el estado de la infraestructura existente, al tener que soportar un peso mayor para el que fueron diseñados.

2. Patio 2: De acuerdo con lo manifestado por el Director del Establecimiento, en marzo de 2016 la USPEC realizó un diagnóstico de la estructura del Patio 2, a partir del cual debido al estado estructural, recomendó la evacuación de los aproximadamente 1700 internos. Para cumplir con ello, se estableció como fecha límite junio de 2016, obteniendo aprobación del INPEC para trasladar 600 internos a otros establecimientos el país y los demás internos han tenido que ser trasladados a los patios 8 y 4. Lo anterior ha ocasionado mayor hacinamiento en estos patios temporalmente, mientras se construye el Patio 2, sin que por parte de la USPEC se evidencie un estudio de las alternativas para la reubicación temporal de los internos de acuerdo a la capacidad y condiciones de la infraestructura existente.

La presente observación tiene presunto alcance disciplinario

¹⁰ Departamento de Prevención de desastres de Antioquia

¹¹ Departamento Administrativo de Gestión de Riesgo de Desastres de Medellín

Hallazgo No.52 Planeación contractual

Se evidenciaron deficiencias de planeación en relación con las actividades a ejecutar en determinados contratos, inobservando el Art 25 de la ley 80 de 1993, según se detalla a continuación:

1. **Contrato 151 de 2013:** En el establecimiento Penitenciario y Carcelario de Tierralta, se adecuó la infraestructura física para generar cupos adicionales, finalizando el 5 de junio de 2015. Sin embargo, a la fecha de la visita realizada por la CGR, en el bloque C, del Patio 2, y en el Patio 1, se observaron filtraciones de agua en la placa de entrepiso, provenientes de los baños del segundo nivel. Los funcionarios del INPEC, manifestaron que han optado por dejar deshabitadas las celdas de los pisos superiores para evitar las filtraciones y daños en la placa de entrepiso. El residente del contratista, manifestó que mediante el contrato 151 de 2013, no se intervino la tubería sanitaria de la totalidad de los baños, porque no estaba contemplada en el contrato. Solamente se realizaron algunas instalaciones que estaban dañadas. Lo anterior evidencia deficiencias de planeación en relación con las actividades a ejecutar en determinado contrato.
2. **Contrato 138 de 2015,** que tiene como objeto el “Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física General en establecimientos Penitenciarios y carcelarios a nivel nacional, en el establecimiento de Tierralta, se observó que en el aula virtual adecuada no estaba contemplado contractualmente la instalación de la red de voz y datos, por lo que no se han efectuado actividades al respecto. El contratista manifiesta que este ítem está contemplado en la solicitud de aprobación de ítems no previstos, cuya acta, a la fecha de la visita, estaba pendiente de aprobación. Al respecto, el contratista manifestó que debido a la falta de continuidad de los profesionales de apoyo a la supervisión, los temas administrativos, tales como aprobación de ítems no previstos, se han visto retrasados.
3. **Contrato 112 de 2015,** que tiene como objeto los “Estudios técnicos, diseños arquitectónicos, construcción trámites y licencias para el Nuevo Pabellón No. 5 del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad EPMS Bellavista, municipio de Bello Antioquia”, se observa que en la primera etapa del contrato, correspondiente a los diseños se presentaron demoras por cuanto el proyecto original contemplaba el diseño del patio tipo túnel para evitar demoliciones a nivel de cimentación, pero se cambió a un diseño tipo claustro, haciendo necesario realizar la demolición de la

cimentación, actividad que no se contempló en el contrato 299 de 2014, correspondiente a la demolición del Patio. Lo anterior ocasionó demoras en la ejecución contractual y en consecuencia traumatismos en la administración del establecimiento debido al incremento temporal del índice de hacinamiento.

Hallazgo No. 53 Deficiencias de supervisión

Se observaron deficiencias de supervisión que han ocasionado demoras y deficiencias en las obras ejecutadas mediante en los siguientes contratos:

- 1. Contrato 138 de 2015:** En el establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC-JYP Montería, se ejecuta el contrato 138 de 2015, cuyo objeto es el *“Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos Penitenciarios y carcelarios a nivel nacional”* mediante el cual, en la oficina de la guardia ubicada en el ingreso al establecimiento se realizó la instalación de la red eléctrica y el suministro e instalación de lámparas LED con la correspondiente reposición del área intervenida de cielo raso en dry-wall. Sin embargo, pese a que estas obras fueron recientemente realizadas, este cielo raso se observa muy deteriorado a causa de una filtración de agua proveniente del tanque plástico de agua que se ubica encima de la placa de entrepiso, y que aparentemente está cristalizado, ocasionando goteras, daño del cielo raso y deterioro de la placa de entrepiso.

Adicionalmente, el contratista manifestó que la ejecución oportuna del contrato se ha visto afectada por deficiencias de supervisión por parte de la USPEC, lo anterior porque en enero, febrero y los primeros días de abril de 2015 no hubo supervisor de apoyo asignado al contrato, lo cual ha ocasionado demoras en la aprobación de ítems no previstos, pagos al contrato de obra, y por consiguiente pagos a la interventoría, desconociéndose lo establecido en los artículos 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011

- 2. Convenio interadministrativo No. 274 de 2014,** celebrado entre la USPEC y FONDECUN, específicamente el Contrato 061 de 2015, suscrito por FONDECUN, que tiene como alcance la adecuación del área de sanidad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC-Medellín Bellavista: En el área de sanidad se observaron tres humedades puntuales (cielo raso Zona baños Observación, muro corredor acceso a Farmacia, y placa de entrepiso sobre el área de acceso a patios y área de sanidad). Adicionalmente,

durante la visita se observó que el ascensor en dos ocasiones no funcionó.

3. **Convenio interadministrativo No. 274 de 2014**, celebrado entre la USPEC y FONDECUN, específicamente el Contrato 047 de 2015, suscrito por FONDECUN cuyo alcance abarca el mantenimiento en los siguientes frentes: “Frente 1-Mantenimiento” y “Frente 2-Sanidad” en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC - Tumaco; se observan las siguientes deficiencias en las obras realizadas:

Cambio de las baterías sanitarias de los patios 3 y 4: En la batería sanitaria del Patio 3, se observa presencia excesiva de humedad en la placa de cubierta, posiblemente proveniente de los tanques aéreos, que ha deteriorado la pintura del cielo raso y de la pared superior de la batería sanitaria. En el Patio 4 (dentro de las celdas), no llega agua al lavamanos. La tubería sanitaria del lavaplatos no tiene un correcto empalme, por lo que el agua se sale, y los internos manifiestan que cuando llueve, se rebosa saliendo por el empalme, lo que ha generado el desprendimiento de algunas baldosas del piso del baño.

Construcción del alcantarillado pluvial: En el costado NE interno del establecimiento (hacia Tumaco), se observó que actualmente en el cárcamo de aguas lluvias está ingresando agua residual, provocando mezcla de aguas lluvias y sanitarias y riesgo de contaminación del ambiente. La misma situación se observó en el cárcamo lateral a la cancha de fútbol. En estos dos sitios falta instalar varias tapas de los cárcamos.

Iluminación perimetral interna y externa (redes y reflectores). Sobre el muro del costado NE del establecimiento se observan los cables de la iluminación sueltos sin tubería de protección. En la visita realizada, el supervisor de FONDECUN manifestó que *“esta actividad comprendió cambio de red completa con tubería PVC enterrada, y que los cables que se encuentran sueltos fueron manipulados por otro contratista”*.

4. **Contrato 156 de 2015**, que tiene como objeto: “Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional- Complejo carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá - La Picota.”: realizada visita por la CGR el 12 de mayo de 2016, se observa que pese a que el contrato terminó el 30 de marzo, quedan las siguientes actividades pendientes por ejecutar:

- × Pendiente instalar un cheque en la tubería antigua para poner en operación la caseta de bombas y el tanque de abastecimiento para ERE 1 y ERE 2
- × ERE 1-Pasillo 3: Se observan actividades pendientes: se están haciendo regatas para instalaciones y el pollo para la ducha
- × ERE 1-Pasillo 4: Se observan actividades pendientes: habilitar ducha baño mujeres y gravilla pirlán. Se observa humedad proveniente de la placa de cubierta que ha afectado la instalación del cielo raso y se ha comenzado a filtrar por el enchape, constituyendo un riesgo en el tablero eléctrico que se encuentra en la batería sanitaria. Al respecto el contratista manifestó que sobre esta placa se encuentran ubicados los tanques, a los cuales se les hizo limpieza y se realizaron las instalaciones hidráulicas. Manifiesta que se procederá a revisar cual es la causa de la filtración, entre las cuales puede estar el estado actual de la cubierta por cuanto se encuentra rota.
- × ERE 2-Pasillo 1: Se observan actividades pendientes: arreglar nivel de piso de ducha, sanitario de baño de mujeres con la tapa vencida, pendientes resanes ducha baño mujeres, pendiente cambiar una ducha.
- × ERE 2-Pasillo 2: Pendiente instalar 3 lavamanos, 3 lavaplatos, 4 duchas y un orinal
- × ERE 2-Pasillo 3: Pendiente adecuar ducha y lavamanos en el baño de mujeres
- × ERE 2 -Pasillo 4: Pendiente ajustar puerta
- × Se instaló parte del cableado eléctrico necesario para la caseta de bombas para el abastecimiento de agua en los patios 3, 4, y 7: Se observó y de acuerdo con lo manifestado por el supervisor, que mediante el contrato 079 del 26 de julio de 2013, se instaló un sistema de bombeo (6 bombas con su correspondiente tanque hidroflo y caseta), pero que una vez entregadas no han entrado en operación de acuerdo con su diseño y con las necesidades del establecimiento (solamente se puede operar manualmente una a la vez), por cuanto mediante el contrato 079 de 2013 no se instaló el cableado necesario. A fin de ponerlas en operación, mediante el contrato 156 de 2015 se tenía previsto instalar el cableado

eléctrico, actividad que se comenzó a ejecutar aproximadamente en noviembre-diciembre de 2015. No obstante, debido a las otras actividades no previstas que fue necesario incluir, no fue posible terminar en su totalidad el cableado, instalando solo desde el cuarto de bombas hasta el tablero, faltando el tramo del tablero a la subestación, correspondiente aproximadamente a 150 metros.

Respecto a las anteriores deficiencias observadas en el contrato 156 de 2015, la Entidad anexo como respuesta el informe de interventoría, según el cual se corrigieron las deficiencias, quedando pendiente mediante otro contrato completar el cableado eléctrico necesario para la caseta de bombas para el abastecimiento de agua en los patios 3,4, y 7

Hallazgo No. 54 Mantenimiento preventivo

Revisado el proyecto de inversión “mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema Penitenciario y Carcelario Nacional” - Código BPIN 1173000270000, se observa que pese a que en la formulación del proyecto se plantea la ejecución de las actividades “Mejorar y mantener la infraestructura física de los establecimientos aplicando mantenimiento preventivo y correctivo” y “Formular y supervisar las diferentes actividades para el mantenimiento preventivo y correctivo en Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios”, en la práctica no se destinan recursos ni se ejecutan obras destinadas a mantenimiento preventivo ni a obras imprevistas que a menudo se generan en estos establecimientos.

Lo anterior, por cuanto realizadas las visitas a una muestra de establecimientos en los cuales se ejecutaron contratos de mantenimiento, se concluye que para la realización de las obras, se priorizan las necesidades expuestas por cada Director de Establecimiento al INPEC, y en virtud de este procedimiento no se planean obras para mantenimiento preventivo, ocasionando que la infraestructura se vea expuesta a un mayor grado de deterioro y por consiguiente demande más recursos para su mantenimiento, contrariando el principio de eficiencia que rige la actuación administrativa

2.1.2.2.1. Seguimiento al plan de mejoramiento

La unidad de Servicios penitenciarios y Carcelarios, cuenta con un Plan de Mejoramiento el cual a 31/12/2015 incluye 95 hallazgos de las vigencias 2012 al 2014. Al verificar los soportes de cumplimiento y avance de acuerdo a las áreas que se evaluaron durante la auditoría, se detectó que las metas propuestas para los siguientes hallazgos se encuentran cumplidas en su

totalidad y por tanto los respectivos hallazgos se pueden retirar del mismo, así:

Cuadro No. 16 Metas del plan de mejoramiento cumplidos al 100% para su retiro del plan:

Nro.	VIGENCIA / PROCESO AUDITADO	Hallazgo
	2012	
1	Mapa de Procesos y Proceso de Gestión Documental(A):	10
	2013	
2	Otros gastos personales - previo concepto DGPPN (A)	1
3	Otras transferencias - previo concepto DGPPN (A)	2
4	Equipos para la detección del ingreso de elementos prohibidos previo concepto DNP (A)	3
	2014	
5	Cumplimiento de Planes:	1
6	Indicadores:	2
7	Contrato N° 042 de 2013 (F.A):	3
8	Precios Unitarios	6
9	Numeral cláusula segunda:	7
10	Ambigüedad en pliego de condiciones:	8
11	Contrato N° 011 de 2013.	9
12	Ejecución del presupuesto para el proyecto de tecnología para audiencias virtuales:	10
13	Inclusión del proyecto de inversión en el Plan de Acción:	11
14	Identificación de riesgos:	13
15	Evaluación de riesgos en contrato de conectividad.	14
16	Adecuación área de producción de alimentos Cárcel Modelo Barranquilla.	1
17	Almacenamiento de Materia Prima y Lugar de Producción de Alimentos.	2
18	Cuentas por Pagar Gastos Generales - "VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE AL INTERIOR" y Legalización de Viáticos (D)	26
19	Autorización de Comisiones de Servicios	27
20	Cuentas por Pagar Servicio de Fotocopiado (D)	28
21	Libro Legalización del Gasto (SA)	33
22	Pago Sanción Impuesto (F-D)	34
23	Impacto y Oportunidad de la Contratación de Obras a través del Contrato Interadministrativo 274 de 2014 (D)	37
24	Contrato No. 221 de 2013	39
25	Aprobación Modificación Pólizas	41
26	Costos directos Contrato de obra No. 158 del 26 de agosto de 2014 (F-D)	48

27	Plazo Contractual y Documentos Contratos de obra	49
28	Proceso de Selección Contratista - Contrato de Suministro No. 275 de 2014 (D)	64
29	Determinación Fórmula Evaluación Ofertas (D)	67
30	Organización Archivos USPEC	68

Fuente: Área de Control Interno- Analizó Equipo Auditor

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 y contable, que se ve reflejada en los hallazgos que obran en el presente informe.

2.1.4. CONTROL FINANCIERO

ALCANCE

Dentro del Activo (\$327.362,8 millones), los grupos de cuentas con mayor participación y que fueron examinadas son 14 - Deudores por \$155.631,2 millones que representa el 50,7% del activo, dentro de este grupo tenemos las cuentas 1420 - Avances y Anticipos Entregados (\$116.2244,5 millones) que representa el 37,9% del activo y la cuenta 1424 - Recursos Entregados en Administración (\$39.234,7 millones) que representa el 12,8% del activo y el grupo 16 - Propiedad planta y equipo por \$ 149.718,6 millones, que representa el 48.8 % dentro del total del activo teniendo dentro de este grupo la cuenta 1615 – Construcciones en curso (\$145.503,6 millones) que representa el 47,4% del activo

Dentro del Pasivo (\$41.001,4 millones), el grupo de cuentas que refleja mayor participación es el de 24 - cuentas por pagar, por \$38.095 millones, el cual representa el 92% dentro del Total del Pasivo que equivale al 12.45 del total del activo

El patrimonio de la Entidad es de \$286.361,2 millones, en donde se revisaron las correlativas a las cuentas del activo.

Hallazgo No. 55 Revelación en las Notas a los Estados Contables

Las notas a los Estados Financieros no cumplen con lo establecido en la Resolución No. 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, numerales 2.1.2.1 Elaboración de los estados, informes y reportes contables y 2.1.2.2 Análisis, Interpretación y Comunicación de la Información ni con el Libro II del manual de procedimientos del título II Procedimientos contables de la misma Entidad por los siguientes motivos:

La Nota Nro. 2 Deudores no presenta la antigüedad de los anticipos y avances entregados ni de los recursos y depósitos entregados.

La Nota Nro. 3 Propiedad, Planta y Equipo no presenta la justificación de la existencia de bienes no explotados ni tampoco la de los bienes entregados al INPEC, junto con el monto, descripción y cantidad trasladada.

En la Nota Nro. 8 Patrimonio Institucional presenta valores diferentes a los establecidos en el Balance General. Esta situación originada por un error al hacer la transcripción de las cifras, y porque se omitió el valor de \$209,7 millones, el cual corresponde al Resultado del Ejercicio.

Igualmente no se elaboró Nota sobre el estado de los procesos judiciales en contra o a favor de la entidad.

Las anteriores situaciones dificultan el análisis e interpretación de los estados financieros y con ello no se cumple plenamente la función de las notas a los Estados Financieros la cual es mejor comprensión de la información Financiera por parte de terceros, debido a la falta de aplicación de la normatividad contable vigente.

Hallazgo No.56 Incertidumbres Contables

La falta de control y oportunidad en los procesos planeación, ejecución, supervisión y liquidación de los contratos, en la verificación, depuración, conciliación y causación de la información contable; las debilidades en el Control Interno Contable; así como, las deficiencias en el seguimiento y aplicación de la normatividad contable vigente, dificultó el examen de los hechos económicos lo que a su vez genera incertidumbre sobre los saldos que reflejan las siguientes cuentas de los estados contables de la USPEC:

La cuenta 1420 – Avances y Anticipos Entregados, que presenta a 31 de diciembre de 2015 un saldo de \$116.254,7 millones genera incertidumbre en \$43.076, 4 millones debido a:

- El artículo 91 de la Ley 1474 del 2011 indica “*Anticipos. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente*”

Pese a lo antes establecido, para los contratos 217, 218 y 2019 del 2013 y 401, 402 y 403 del 2014 la Entidad realizó el giro de los

anticipos a la respectiva fiducia para aplicar exclusivamente en cada uno de los contratos; sin embargo, al confrontar los valores contables pendientes de amortizar versus los saldos contables de cada Negocio Fiduciario con corte a 31 de diciembre del año 2015 se establece una diferencia de \$43.076,4 millones, tal como se refleja en el cuadro 01:

Cuadro 17 -FIDUCIA VS CONTABILIDAD

A 31 de diciembre de 2015

Cifras en millones de pesos

No. CONTRATO	SALDO CONTABLE DIC 31 DE 2015	SALDO FIDUCIA DIC 31 DE 2015	DIFERENCIA
219/2013	8.519,2	32,7	8.486,5
217/2013	9.443,1	161,1	9.282
218/2013	7.170,3	3,8	7.166,
403/2014	17.070,8	10.309,8	6.760,9
402/2014	31.187,3	26.142,6	5.044,6
401/2014	26.501,7	20.165,8	6.335,86

Fuente Superintendencia Financiera y USPEC

La cuenta 2401 – Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales, que presenta a 31 de diciembre de 2015 un saldo de \$29.984,4 millones genera incertidumbre en 921,6 millones por:

- Según respuesta dada por la Entidad en el punto número 4 del oficio CGR- USPEC- 35de abril del 2015 donde indica que la relación de contratos de interventoría que se presenta “ fueron ejecutados al cien por ciento (100%) con corte al 31 de diciembre del año 2015”; situación que no pudo ser validada por la CGR ante la no entrega de los soportes respectivos y que, además, no es consistente, en la medida que por el monto de los contratos relacionados se constituyó reserva presupuestal al cierre del ejercicio de 2015 , bajo el entendido que los contratos de obra asociados a estas interventorías estaban pendientes de ser ejecutadas.

Cuadro No. 18 CONTRATOS INCERTIDUMBRE

a 31 de diciembre del 2015

Cifras en millones de pesos

No. Contrato	Valor del Contrato / Reserva Presupuestal
CTO 292/2015	85,2
CTO 293/2015	75,3
CTO 294/2015	77,4
CTO 295/2015	75,9
CTO 296/2015	120,4
CTO 297/2015	42,5
CTO 298/2015	50,2

CTO 299/2015	34,7
CTO 300/2015	75,2
CTO 301/2015	95,6
CTO 302/2015	111,5
CTO 303/2015	77,6

Fuente USPEC

Las situaciones antes expuestas denotan inaplicación a la Resolución 357 de 2008 emitida por la Contaduría General de la Nación en los numerales 2.1.1. Reconocimiento, 2.1.2. Revelación, 2.2 Situaciones que ponen en riesgo la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información, actividad 1, 2 y 3, 3.2. Depuración contable permanente y sostenibilidad, 3.3 Registro de la totalidad de las operaciones, 3.8 conciliaciones de información y 3.15 Eficiencia de los sistemas de información.

Hecho relevante: la fiducia constituida para el contrato 219 del 2013 inicia con un valor superior (\$31.349,8 millones) al girado por la Entidad por concepto del anticipo (\$22.137,5 millones), hecho que serán puestos en conocimiento de la Superintendencia Financiera.

Hallazgo No.57 Construcciones en curso.

Como resultado de las confirmaciones con otras fuentes de información oficiales de la entidad, sobre el grupo de cuentas de Propiedad, Planta y Equipo, en relación con los contratos de obra pública 217, 218 y 2019 del 2013 y 401, 402 y 403 del 2014 se determinó que dichos contratos tenían recibo parcial de obra, por valor de \$31.395,4 millones, sustentadas con el respectivo informe de cumplimiento del interventor y las facturas de cobro del contratista con corte a 31 de diciembre del año 2015; sin que hayan sido contabilizados, en el período contable 2015, estas obligaciones con terceros, lo que denota inobservancia del principio contable del devengo o causación, que dice *“Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”*.

Ante esta situación, la Cuenta 1615 - Construcciones en curso quedó subestimada en \$31.395,4 millones, lo que a su vez afectó los saldos de las contrapartidas contables, así: la Cuenta 2401 - Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales subestimada en \$16.632,2 millones y la Cuenta 1420 - Avances y Anticipos Entregados sobreestimada en \$14.763.1 millones, tal como se refleja a continuación:

**Cuadro No. 19 RELACIÓN DE FACTURAS
a 31 de diciembre de 2015
Cifras en millones de pesos**

No. CONTRATO	DOCUMENTO SOPORTE	SALDO FACTURADO	CUENTAS POR PAGAR	VALOR A AMORTIZAR
217/2013	Factura No. 030	2.448,90	1.469,40	979,6
218/2013	Factura No. 056	4.282,20	2.569,30	1.712,90
219/2013	Factura No. 027	2.614,10	1.568,50	1.045,60
401/2014	Facturas No. 008 y 009	8.259,70	4.129,90	4.129,80
402/2014	Facturas No. 006, 007 y 008	5.698,70	2.849,30	2.849,30
403/2014	Facturas No. 021, 022 y 024	8.091,60	4.045,80	4.045,80
TOTAL		31.395,40	16.632,20	14.763,14

Fuente Papeles de trabajo y USPEC

Lo anterior distorsiona la realidad económica de las cifras consignadas en el Balance General, por deficiencias en el proceso causación de la información contable, debilidades de Control Interno contable y por inaplicación de la normatividad contable vigente en especial los numerales 2.1.1. Reconocimiento, 2.1.2. Revelación, 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. 58 Subestimaciones Contables

De la verificación de los saldos que reflejó el rubro 2401 - Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales contra otras fuentes de información oficiales de la Entidad se estableció que al cierre del ejercicio 2015, que en la mencionada cuenta no se registró los compromisos ciertos de la Entidad por la recepción del respectivo bien o servicio objeto de los Contratos números 141-147-149-160-189-309-310-318-330-343-347-348 de 2014 por \$982.7 millones, que correspondían a reservas presupuestales constituidas en el 2014, que al ser recibido y no ser pagado dentro de la vigencia, (antes del 31 de diciembre de 2015), expiraron y cuyo pago para efectos presupuestales solo procede a través del mecanismo de vigencias expiradas.

Este hecho presupuestal relacionado con vigencias expiradas, también observado por la CGR en la auditoría vigencia 2014, genera que la Cuenta 2401 - Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales se encuentre subestimada en \$982,7 millones, al igual que una sobrestimación por el mismo valor en la contrapartida Cuenta 3230 – Resultados del ejercicio .

Lo anterior distorsiona la realidad económica de las cifras consignadas en las cuentas de los estados financieros, originado según indica la Entidad en que

al grupo de contabilidad no le fue suministrada oportunamente la información y soportes de los contratos mencionados, lo que no permite ejecutar el control con oportunidad en los procesos de verificación y causación de la información contable, así mismo se evidencian debilidades de control interno y falta seguimiento y aplicación de la normatividad contable vigente, incumpliendo los numerales 2.1.1. Reconocimiento, 2.1.2. Revelación, 2.2 Situaciones que ponen en riesgo la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información, actividad 1 y 5, 3.3 Registro de la totalidad de las operaciones, entre otros de la Resolución 357 de 2008 emitida por la Contaduría General de la Nación.

Hallazgo No. 59 Transferencia de Bienes

El artículo 4 del Decreto No. 4150 del 3 de noviembre de 2011, señala que la USPEC tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC, estos hechos traen efectos contables por lo cual teniendo en cuenta un concepto emitido por la Contaduría General de la Nación, la USPEC está emitiendo una serie de resoluciones con la finalidad de transferir al INPEC el reconocimiento y contabilización de los bienes y servicios adquiridos por la primera para el cumplimiento de sus funciones por parte de la segunda, dando cumplimiento a los principios contables y evitando la doble contabilización.

Pese a la emisión de estos actos administrativos, las entidades (USPEC – INPEC) carecen de un procedimiento o reglamentación que permita entre otros, realizar de manera oportuna la emisión y recepción del documento por los efectos contables que conllevan; validar la información que expresa el documento de manera oportuna y previo a los respectivos registros contables; hacer seguimiento a la aplicación del documento validado y; salvaguardar los bienes objeto de la transferencia.

Dicha deficiencias fueron observadas en las resoluciones 000774, 001315 y 001319 del 2015 ya que mediante las mismas se le transfirió al INPEC, según el artículo primero de cada resolución, bienes para el apoyo logístico y administrativo por \$595,1 \$923,3 millones y \$2.966,8 millones.

La Resolución 001315 transfería los bienes recibidos del contrato No. 290 del 2014, contrato suscrito por \$2.308,4 millones y sobre el cual la supervisión del mismo había solicitado el proceso de declaratoria de incumplimiento, por cuanto el contratista no cumplió con la totalidad del objeto contractual. No obstante, la Entidad realizó la reducción de la Propiedad, Planta y Equipo por \$41 millones, con contrapartida al Patrimonio por los bienes transferidos

al INPEC. De igual manera, transfirió al INPEC \$882,3 millones por concepto de gastos de instalación y puesta en funcionamiento para que fueran contabilizados por esta última entidad, en la vigencia 2015.

Igualmente la USPEC retiro del grupo Propiedad, Planta y equipo cuenta Equipos de comunicación y cómputo por \$595,1 millones y \$2.449,7 millones con contrapartida al Patrimonio en atención a las Resoluciones 001315 y 001319 con corte al 31 de diciembre del 2015.

Pese a lo determinado en las resoluciones 001315 y 001319 del 2015, El INPEC no registró contablemente estos hechos económicos ni en la vigencia fiscal 2015 ni en el primer trimestre de 2016, por cuanto los bienes descritos no han sido recibidos a satisfacción por parte del almacenista del respectivo centro carcelario al cual fueron asignados los bienes y mal podrían presentar en sus activos bienes que no cumplen con los fines para los cuales fueron contratados como se presenta con la resolución 001315.

Así mismo, el INPEC tampoco registró los bienes transferidos mediante la Resolución 000774, debido a que el acto administrativo en mención no estableció el tratamiento contable dado por la USPEC y por ende los registros contables a ser realizados por el INPEC.

Los anteriores hechos originan que los Bienes públicos de uso fiscal por \$3.085,8 millones no figuren en los inventarios de la USPEC y por ende la Cuenta 1637 Propiedad, Planta y Equipos no Explotados está subestimada en \$3.085,8 millones con efecto en la contrapartida Cuenta 3208 – Capital Fiscal subestimada en el mismo valor.

Lo anterior distorsiona la realidad económica de las cifras consignadas en el Balance General, por ausencia de un procedimiento; por el retiro de bienes sin que obren los respectivos soportes de la Entidad que recibe, por debilidades de Control Interno contable; así como, por desconocimiento de la normatividad contable vigente expedida por la Contaduría General de la Nación.

CONTROL INTERNO CONTABLE

Concepto Control Interno Contable

Evaluado el control interno conforme con la metodología prevista por la Delegada de Economía y Finanzas de la Contraloría General correspondiente al Macroproceso gestión financiera, presupuestal y contable, a través de los procesos de revelación de los contables y financieros, realidad económica y jurídica de la contabilidad, ejecución y cierre del presupuesto, y programación, trámite de presentación y aprobación del

presupuesto, se concluye que el control interno contable es CON DEFICIENCIAS, dada la calificación de 1,91, lo que significa que los controles establecidos reflejan deficiencias en los relacionado con su calidad y eficiencia, es decir, hay debilidades, en la efectividad, lo que no mitiga los riesgos para los cuales fueron diseñados.

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 27 ítems que arrojaron una calificación total de 2,011 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. 20 – Calificación control Interno

CALIFICACIÓN FINAL	FASE PLANEACIÓN	FASE EJECUCIÓN
Total Calificaciones	48	57
No. Ítems evaluados	27	27
Calificación Promedio (Total Calificaciones / No. Ítems evaluados)	1,778	2,111
Calificación sobre el diseño y efectividad de controles	Parcialmente Inadecuado	Inefectivo
% Ponderación (% Asignado)	30%	70%
Subtotal Calificaciones (Calificación Promedio * % Ponderación)	0,717	1,478
TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE (SUMA DE SUBTOTALES)	2,011	
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO	Ineficiente	

Fuente: Guía de Auditoría CGR

Las debilidades que afectaron el concepto de control interno se presentaron esencialmente con la oportunidad y legalidad en el proceso presupuestal, economía y consistencia de la información en los procesos de programación, formulación y ejecución del macroproceso de gestión misional, eficiencia, eficacia y economía en los procesos de selección de proveedores, ejecución contractual y supervisión e interventoría, entre otros.

Hallazgo No. 60 Archivo Documentos Contractuales. (O)

Los documentos relacionados con la Supervisión de los contratos 307 y 111 de 2015, no cumplen con lo dispuesto en la Ley 594 de 2000, porque no se encuentran foliados, superan el número de folios permitidos por carpeta, no cuenta con tabla de retención documental, se dificulta la ubicación de

determinado folio, lo anterior obedece al desconocimiento de las normas que reglamentan la actividad archivística, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del art. 35 de la Ley General de Archivo y del art. 37 del Decreto 106 de 2015, el cual dispone:

“Artículo 37. Del proceso Contractual. Las entidades públicas y las privadas con funciones públicas que contraten cualquiera de los servicios archivísticos señalados en el presente decreto, deberán incluir en los estudios previos y exigir en los respectivos contratos, el cumplimiento de la normatividad archivística aplicable, de acuerdo con el tipo de servicio contratado. El incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 35 de la Ley General de Archivos y demás normas que la reglamenten, modifiquen o complementen.

Este hallazgo será comunicado al Archivo General de la Nación.

Hallazgo No. 61 Cuantía Anticipos.

En todos los contratos de obra suscritos en el 2015, que tienen por objeto mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional se pactó un anticipo del 40%; sin embargo, ni en los estudios previos ni técnicos se vislumbran los fundamentos que tuvo la USPEC para determinar dicho porcentaje de anticipo por cuanto todos los contratos no tienen el mismo valor, el mismo objeto, ni el grado de riesgo y dificultad en la ejecución, así las cosas, es como si todos los contratistas y obras tuvieran la misma necesidad y/o prioridad. Lo expuesto obedece a debilidades en la implementación de los mecanismos de control interno para este proceso, conforme a lo establecido en el literal f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

3-ATENCION A DENUNCIAS

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

1. 2015-87550-82110-D

La Directora de Control Interno, remite un CD y copia del Oficio No. 130 OCI 8925 de fecha de 4 de Septiembre del presente año, mediante el cual se da traslado al Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República, de la información de fiducias constituidas para el manejo de anticipos de contratos de obra de infraestructura suscritos por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, en la que la USPEC considera pertinente y procedente colocar en conocimiento hechos evidenciados en el análisis documental aportado por las entidades fiduciarias sobre el pago de

recursos constituidos en fiducias para garantizar la ejecución de la contratación de obra pública celebrada por la USPEC durante las vigencias 2013 2014.

2. 2016-93143-82110-D

Varios ciudadanos manifiestan la existencia de irregularidades en el contrato de obra No. 156 de 2015 cuyo objeto es el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional, ya que se ha retardado excesivamente la obra ya que ésta sería entregada el día 28 de diciembre de 2015 y hasta el momento no se encuentra ni el 50% para terminarla, y que debido a la demora en su ocasionado gravísimos perjuicios como lo es el hacinamiento, enfermedades venéreas, influenza, entre otras, violando derechos fundamentales y constitucionales tales como la salud en conexidad a la vida y dignidad humana.

3- 2016-93704-80174-D

Presuntas irregularidades en la ejecución de contratos para la adecuación del área de Sanidad del centro carcelario de Manizales.

4 2016-94142-80184-D

Notificación de acción de Tutela presentada por los reclusos del centro penitenciario Las Heliconias patio tres, en la Ciudad de Florencia Caquetá, en la cual el peticionario informa de irregularidad en la ejecución del contrato de alimentación ya que se están realizando la entrega de las cena a altas horas de la noche y solicitan la verificación del gramaje de las porciones ya que no corresponden a lo establecido en la minuta.

5. 2016-94331-82111-D

Mediante oficio dirigido al señor Presidente de la República la Junta Directiva de Sintrapec pone en conocimiento presuntas irregularidades en los contratos de prestación de servicios para atender asuntos que deben ser desarrollados por personal de planta y con perfiles que no son necesarios en la entidad, falta de gestión y concentración de funciones en los directivos del INPEC, especialmente en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario USPEC.

6. 2016-94944-82111-D

El Ministro de Justicia y del Derecho, envía comunicación a la Contraloría General de la República mediante la cual solicita que se realice Auditoría

Adicional sobre algunos contratos celebrados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, correspondiente a vigencias del 2012, 2013, 2014 y 2015, que por su relevancia y problemática en la ejecución requieren un análisis especial, a propósito del empalme por cambio en la Dirección General de la USPEC.

Esta denuncia correspondió a la AT No. 46, se está desarrollando, en ejercicio de la cual se establecieron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No.62. Ejecución Contrato 402 de 2014 “Construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad EPAMS Girón – Santander” (D).

El 26 de diciembre de 2014 fue suscrito el Contrato No. 402 de 2014 para *“Clausula Primera.- Objeto: construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad EPAMS GIRÓN, SANTANDER, mediante el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste, de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC”.*

El 24 de diciembre de 2104 fue suscrito el Contrato No. 392 de 2014 con el CONSORCIO JASAN – 3.

Para la elaboración de los estudios, diseños, planos y especificaciones de este proyecto constructivo la USPEC suscribió el 18 de junio el Contrato No. 043 de 2013 con la facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia, con el siguiente objeto: “CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO: Realizar aplicación del modelo de edificaciones de un sector de mediana seguridad en el establecimiento penitenciario y carcelario de GIRÓN”. Así mismo, conforme a la cláusula sexta de este mismo contrato: “OBLIGACIONES DE LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS -SPC: En virtud del presente Contrato, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -SPC se obliga a:

1. Proporcionar información pertinente y apropiada a la Universidad para que pueda adelantar los estudios técnicos.
(...)
3. Concurrir en las actividades de conceptualización, estructuración, planificación e intercambio de argumentos a que haya lugar para la buena ejecución del contrato.
4. Facilitar el intercambio de información y las reuniones necesarias para lograr los cometidos del objeto convenido.
(...)

6. Cumplir con todos y cada uno de los requisitos de ley, encaminados al cumplimiento del objeto pactado, dando aplicación a las disposiciones legales vigentes.

7. Suministrar y facilitar oportunamente a la Universidad los documentos, información y normatividad vigente necesaria para el buen desarrollo del presente contrato.

8. La Unidad deberá hacer entrega del área a intervenir cumpliendo con los siguientes requisitos:

a) legalizada y jurídicamente viable para realizar el trámite de obtención de licencia de construcción para obra nueva. B) deberá tener disponibilidad de servicios públicos (acueducto, alcantarillado y electricidad). C) el POT (plan de ordenamiento territorial) debe permitir el uso y tener una capacidad mínima de ocupación del 25% del área neta urbanizable (área neta = área bruta — área de cesión y afectaciones). D) el área neta del globo de terreno destinado al proyecto deberá tener un área mínima de 1,5 hectáreas.

9. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -SPC deberá pagar las tarifas requeridas para la obtención de las licencias y/o permisos, necesarios para la adecuada ejecución del objeto del Contrato.” (Negrita fuera de texto)

El 11 de febrero de 2015 se firma el acta de inicio del contrato No. 402 de 2014, en la cual se pone de presente que los planos aprobados para la construcción en físico se entregaron formalmente al contratista el día 4 de febrero de 2015, en el mismo sentido al contratista le fueron entregados formalmente; los estudios de suelos y especificaciones técnicas el 10 de febrero de 2015. Todos estos productos contractuales se realizaron sobre un polígono o área específica que fue proporcionado por la USPEC.

Con respecto a estos diseños, estudios previos y especificaciones técnicas finales, una vez analizados los expedientes del Convenio Marco No. 020, de los contratos Nos. 043 de 2013 y 402 de 2014, no se evidencian observaciones o constancias de inconsistencias a los mencionados documentos, por parte de la USPEC, del contratista o de la interventoría.

Sin embargo, en desarrollo de la ejecución del contrato de obra No. 402 de 2014, de conformidad con el acta de suspensión No. 04 del 07 julio de 2015, se expuso: “(...)

1. Después de la visita del funcionario de la CDMB (Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga) se recomendó replantear el área escogida para desarrollar el proyecto debido a las incidencias y afectaciones ambientales como son: el cauce de agua que atraviesa el lote, el cuerpo de agua, abundante presencia de flora y fauna, que llevaría a tramitar el permiso de la ocupación permanente de un cauce y otros, los cuales necesitan informes y estudios que entrarían (sic)

en análisis para conformar la viabilidad de la construcción existiendo otros sectores con mínima afectación dentro del mismo predio.

2. Dentro del lote escogido existen (sic) abundante flora representada por árboles, arbustos y vegetación propia del sector. Que hace imprescindible (sic) su tala o traslado para lo cual se necesita tramitar la factibilidad del permiso y en consecuencia (sic) tener al licencia del aprovechamiento forestal.
3. De acuerdo a las comunicaciones escritas suscritas por el Consorcio CYG una vez realizaron el replanteo del proyecto, los edificios I, C y D y parte de la Guyana por este sector, invaden el lote vecino de propiedad de un tercero, lo cual fue corroborado por esta interventoría, razón que lleva a buscar otro lote dentro del predio de la cárcel de Palogordo para realizar una nueva implantación.
5. Los edificios diseñados sobre una topografía que no concuerda con la encontrada en terreno y su construcción en este sitio elevaría demasiado los costos de excavación, rellenos y elementos estructurales, haciendo onerosa su realización.”

Sin embargo, dentro de la documentación no se evidencia un documento que certifique el concepto emitido por el funcionario de la CDMB, el cual resulta extraño a las funciones que tal Entidad desarrolla en la región, teniendo en cuenta que la misma es una autoridad ambiental y su vocación misional no es la de emitir esta clase conceptos.

Según el contrato No. 043 de 2013 , los permisos ambientales eran de entera responsabilidad de la USPEC y al respecto no se cuentan con elementos para corroborar la gestión de los mismos, por el contrario es llamativo que de plano se rechaza la construcción planificada por la Universidad Nacional, sin que se aprecie un requerimiento a este contratista para que precise la razón de proyectar la implantación de la obra en ese sector, ante los presuntos inconvenientes manifestados en la referida acta de suspensión.

De igual forma, en lo que tiene que ver con la posible invasión de un terreno que se reputa de propiedad privada, la comisión de auditoría no tuvo conocimiento de un documento que certifique tal situación, por el contrario la universidad contratista realizó un estudio de títulos en el cual se manifiesta que esa área del terreno es propiedad del INPEC, por lo que no se entiende cual fue el fundamento jurídico para decidir modificar el sitio donde finalmente empezó a desarrollarse el proyecto constructivo.

En este mismo sentido, tampoco se puso a disposición del equipo auditor el estudio técnico que permita afirmar que la obra donde fue inicialmente

proyectada resultaría demasiado onerosa, evento en el cual se debería exigir al contratista que elaboró todos los estudios técnicos previos una modificación o hacer efectiva la garantía de los mismos.

A pesar de las deficiencias anteriormente anotadas, el contratista y la interventoría del contrato de obra No. 402 de 2014 determinaron cambiar el lugar de ubicación de la obra, sin que medie una modificación al contrato de obra que avale jurídicamente tal decisión y desestimando los productos del contrato No. 043 de 2013, lo que además contraviene lo estipulado por la cláusula novena del Contrato No. 402 en el apartado referido a los ítems o actividades no previstas. Este cambio se realizó a sabiendas que tal novedad implicaba una modificación a los diseños originales del proyecto, lo que trajo como consecuencia que se incluyera dentro del ítem “ajustes a los diseños arquitectónicos y de ingeniería” un mayor valor de la obra del orden de \$329 millones pesos.

Las anteriores irregularidades obedecen a una deficiente comunicación, articulación y coordinación entre la USPEC y el INPEC, con lo que se observa que la Entidad no atiende los principios de Economía, Planeación y Responsabilidad que orientan la contratación pública, puesto se evidencia que no se desarrollaron las actividades necesarias entre la USPEC y el INPEC con antelación al inicio de los procesos contractuales para planear el Proyecto Constructivo, de manera tal que no fuera afectado el presupuesto, plazo y características de la obra.

Lo expuesto permite concluir que la modificación del sitio donde finalmente se viene desarrollando la obra del contrato de obra No. 402 de 2014, incumplió los principios de Legalidad, Publicidad, Transparencia, Selección Objetiva, Economía y Eficiencia, los cuales orientan la contratación pública, poniendo en riesgo los recursos públicos, representado en los mayores costos de la obra que no se encuentran justificados, pero que al momento del presente ejercicio auditor no se han cancelado.

En atención a las anteriores consideraciones la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 63 -INFORME DE VIABILIDAD BUGA (D).

El 20 de diciembre de 2013 se suscribió el contrato No. 219 de 2013, con un plazo de 8 meses, el cual tenía por objeto:

“la Construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el establecimiento carcelario penitenciario de Buga - Valle del Cauca, mediante el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de acuerdo con los estudios, diseños y planos y especificaciones suministrados por la

USPEC”.

Dentro de los estudios previos se encuentra el informe de viabilidad, el cual parte integral del Convenio interadministrativo, el área para la implementación del proyecto se redujo en 1375 m²

Para realizar el proyecto la Universidad Nacional recomendó:

- *Incorporar al proyecto el área que ocupan las ruinas de las casas fiscales que se encuentran dentro del área neta asignada.*
- *Esta propuesta implica tener en cuenta la demolición del área actual de talleres, pabellón de mujeres y carpintería y almacén*
- *El área destinada para la intervención incluye el área que hoy ocupa la cancha de fútbol con dimensiones cercanas a una profesional, la Universidad Nacional recomienda mantener el uso deportivo, pero con unas dimensiones menores para evitar un impacto negativo a las actividades cotidianas del centro.*
- *Las actuales áreas se encuentran en avanzado estado de deterioro, razón por la cual la Universidad Nacional recomienda su demolición y su incorporación dentro del área neta para la implementación del prototipo*
- *Se propone la construcción de una nueva edificación para la comercialización de los productos elaborados para los internos: esta nueva edificación con tipología de barra constituirá una transición entre el centro penitenciario y el Espacio Urbano*
- *La Universidad Nacional recomienda destinar una zona de ampliación del espacio público visitante de una manera adecuada sin generar traumatismos en las vías colindantes* ¹²

Según, Memorando 150-DINFRA 5459 del 27 de marzo de 2014 los inconvenientes que se presentaron al momento para el Contrato de Obra No 219 de 2013, para el inicio de la ejecución de las actividades de obra son:

- *No se planeó desde la etapa de consultoría un plan de contingencia para la adecuación y traslados de las edificaciones que se encuentran ubicadas dentro del lote donde se desarrollan las obras del mencionado contrato*
- *No se tienen previsto dentro del plantel existente, áreas libres de espacios disponibles para adecuarlas zonas afectadas.*
- *No se proyectó el presupuesto oficial estimado en la etapa de*

¹² Informe de viabilidad del proyecto arquitectónico del Centro Penitenciario y Carcelario de Buga folio 18-19 carpeta No 1 de Contrato 218 de 2013.

consultoría, las obras civiles, hidrosanitarias y eléctricas, cableado estructural y demás necesarias para su adecuación y traslado de zonas afectadas por la nueva intervención

- No se ha realizado por la consultoría, las obras civiles, hidrosanitarias y eléctricas, cableado estructural y demás necesarias para la adecuación y traslado de las zonas afectadas por la nueva intervención*
- No se ha realizado a la fecha por parte de la consultoría, la radicación técnica y jurídica ante las empresas municipales de servicio público, necesarias para la aprobación de provisionales de agua, alcantarillado, energía eléctrica y otras que se requieren para la ejecución de las obras de construcción*
- Dentro del plan de trabajo referentes propuesto por el contratista, el área disponible en el predio para comenzar las obras, se reduce significativamente ya que una gran parte de esta se dispondrá como acopio de hierros, mampostería campamentos etc., reduciendo el área a construir. Además se tendría el posible inconveniente que los equipos y maquinarias pesadas para la construcción del establecimiento, tendrían periodos inciertos sin utilizarse hasta que se dé solución a los inconvenientes anteriores conllevando a cobros adicionales por parte del contratista por mayores tiempos de permanencia.*
- Aunado a lo anterior, tampoco se evidencia aval de aprobación por parte del Contratista por mayores tiempos de permanencia.*
- Aunado a lo anterior tampoco se evidencia Aval de aprobación por parte del INPEC sobre los productos realizados por la Universidad Nacional en virtud del contrato 044 de 2013 como tampoco se evidencia un plan de contingencia para el desarrollo de la obra por áreas afectadas*
- Por los anteriores inconvenientes, las obras constructivas del Contrato de Obra No. 219 de 2013, no se han podido comenzar.*

Es así como en memorando 150-DINFRA-16877 del 10 de septiembre de 2014, de Reyes Eduardo Sánchez Salamanca Supervisor del Convenio 225 de 2013 y Contrato 219 de 2013, Para Harold Linares se solicitó una prórroga del contrato de obra No 219 de 2013 EPMSC Buga – Valle se realizó una solicitud de prórroga en la cual se justifica la solicitud de prórroga

El aspecto más importante que influyo y afecto el inicio de las obras del contrato 219-2013, está relacionado con las edificaciones que estaban localizadas dentro área del lote de construcción del proyecto, edificaciones que estaban ocupadas para el servicio de la marraneras, granja, talleres, carpintería talleres, bodegas, locativas, rancho, capilla área educativa, cárcel

de mujeres, celdas de recepción, área administrativa del centro penitenciario existente, las cuales debían demolerse para darle paso a las edificaciones del nuevo proyecto

El problema es que el centro penitenciario existente, no tiene espacios adecuados para realizar los traslados y tampoco los recursos económicos para acondicionarlos y los tiempos de ejecución de las adecuaciones y traslados en el caso que se hubieran conseguido los recursos superaban los tres meses de ejecución

Por esta razón la USPEC autorizo al contratista Consorcio Servicios Penitenciarios realizar con la supervisión de interventoría un plan de contingencia que no estaba previsto en el contrato de obra inicial el cual permitió adecuar y trasladar los talleres de carpintería, talleres de bodegas y locativas dado que la dirección del centro penitenciario, realizo el traslado de las marraneras la granja. Este primer traslado se denominó etapa I del plan de contingencia y se logró realizar, adecuando y adicionando el espacio o área ocupada por la capilla o el también llamado salón múltiple

Ahora se debe tener en cuenta que para la etapa II del plan de contingencia se requiere adecuar otros espacios dentro del penal existente, para trasladar el rancho, la capilla, el ares educativa, patio de mujeres, celdas de recepción edificio de administración, dado que sus edificaciones se deben demoler, con el fin de construir en la segunda etapa II contrato de obra 219-2013, la unidad de tratamiento espacial y la cancha de futbol

Por otro lado, otro de los aspectos importantes que afecto de alguna manera el inicio de la obra del contrato 219 de 2013, tuvo que ver con la construcción de un muro interno provisional de seguridad e instalación de la garita provisional, que fueron contruidos en cumplimiento de los requisitos exigidos como ya se dijo, por la Dirección del centro penitenciario y carcelario, porque este muro no se logró construir en su totalidad, hasta que no se logró la adecuación de los espacios de la capilla para trasladar los talleres de carpintería, talleres, bodegas y locativas, puesto que el único ingreso a la capilla, quedaba obstruido por el muro de cerramiento interno provisional

Además en las revisiones previas efectuadas del presupuesto del contrato No. 219 de 2013 se han podido evidenciar mayores cantidades de obra y obras no previstas, en ítem representativo

como son las fachadas, red de incendio, red eléctrica, acero de refuerzo y concretos, las cuales ocasionaran indudablemente unos mayores tiempos para su ejecución ¹³

Es así como en oficio 13.56USPEC-DCI-1930-2015 E-225 Buga, la interventoría a numeral 2.1 manifiesta que en acta de comité obra el 06 de septiembre de 2015, las áreas ocupadas por las edificaciones del rancho capilla área educativa celda de mujeres, oficina de administración están en funcionamiento por el penal existente y por lo tanto no es procedente su entrega ni demolición: en consecuencia no se construirán las obras de la Ut ni las canchas deportivas.

Para el momento en que se tomó la decisión de no realizar el plan de contingencia por lo que conllevaba que para realizar dicho plan de contingencia se solicitó una prórroga de 229 días y una adición por la suma de \$291.474.647

Pese a que dicho contrato se realizó mediante la emergencia carcelaria, y las condiciones para la ejecución del contrato eran de conocimiento tanto de la USPEC como de la UNIVERSIDAD NACIONAL, y si bien es cierto el contratista Diseñador entregó incompleto los diseños del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Buga, la USPEC no planteó objeciones al informe de viabilidad donde se le indica que tiene que realizar unas demoliciones, en una propiedad que es de uso y goce del INPEC, por lo tanto con su actuar generó una prórroga por 229 días que implican pagos de mano de obra al contratista y de igual manera una adición por obras no previstas por valor de \$291.474.647.

Las anteriores irregularidades obedecen a una deficiente comunicación, articulación y coordinación entre la USPEC y el INPEC, con lo que se observa que la Entidad no atiende los principios de Economía, Planeación y Responsabilidad que orientan la contratación pública, puesto se evidencia que no se desarrollaron las actividades necesarias entre la USPEC y el INPEC con antelación al inicio de los procesos contractuales para planear el Proyecto Constructivo, de manera tal que no fuera afectado el presupuesto, plazo y características de la obra.

La USPEC con su inadecuada gestión administrativa y financiera la cual generó la posible pérdida de recursos al estado por lo que no era ajeno a su haber, las implicaciones del informe de viabilidad y el plan de contingencia que si bien no lo determinó la UNAL, no se evidencia interés por parte de la

¹³ Memorando 150-DINFRA-16877 del 10 de septiembre de 2014 folio 1063-1077 carpeta No 6 contrato 219 de 2013.

Entidad en realizar un plan, esta responsabilidad la delega en la interventoría y en el contratista sin que medie ningún estudio técnico. En virtud de lo anteriormente expuesto se evidencia un presunto daño al patrimonio en cuantía de DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES CUATROSCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$291.474.647), CONFORME A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 6º DE LA Ley 610 de 2000.

En atención a las anteriores consideraciones la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 64 USPEC-LP-024-2014 - Contrato 401 de 2014, USPEC-LP-025-2014 - Contrato 402-2014, USPEC-LP-026-2014 - Contrato 403 - 2014. Pliego de Condiciones. (D)

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios al realizar el proceso de licitación USPEC-LP-024-2014 - Contrato 401 de 2014, USPEC-LP-025-2014 - Contrato 402-2014, USPEC-LP-026-2014 - Contrato 403 - 2014, en los pliegos de condiciones omitió establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo, en lo referente a la aprobación de los pagos los cuales se deben realizar únicamente con base en el plan de utilización de inversión del anticipo en los cuales se puede usar el anticipo para garantizar el cumplimiento del contrato estatal.

En el mismo sentido, se debe señalar el termino en el cual deben entregar mensualmente la información al fideicomitente y a la Entidad Estatal sobre la situación financiera o estado de cuenta de los recursos del patrimonio autónomo, las inversiones realizadas, el saldo por capital y los rendimientos con corte al último día del ejercicio anterior, los giros, y/o traslados realizados.

Así mismo, desconoce el contrato tipo que la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- en su carácter de ente rector del sistema de compras y contratación pública estableció para el manejo de las fiducias.

Aunque el contrato de fiducia constituye un patrimonio autónomo, sus disposiciones o intenciones se basan en las instrucciones que reciba del contratista, las cuales deben haber sido autorizadas por el supervisor o el interventor.

El problema que conlleva la inobservancia de las instrucciones que se deben plasmar en el contrato de fiducia puede en un futuro generar riesgos fiscales, pues a pesar de la existencia del contrato el manejo y las estipulaciones

contractuales que cada Entidad financiera, obviando precisar obligaciones que de cumplir la sociedad fiduciaria con respecto al encargo.

Lo expuesto obedece a debilidades en los mecanismos de control interno, implementados por la Entidad para este proceso, conforme a lo establecido en el literal a) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, y tiene presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No.65 CONTRATO NO. 218 DE 2013 EPMSC TULUA VALLE DEL CAUCA. (D)

En las estipulaciones del contrato 218 a Clausula Quinta, se estableció el plazo de ejecución, el cual se acordó inicialmente para un lapso de ocho (8) meses, contados a partir del 13 de enero fecha en la cual se suscribió Acta de Inicio.

Al momento de la visita fiscal de fecha 18 abril de 2016, se estima un avance del 75% de la obra, Con las prórrogas concedidas, se tiene previsto la entrega el 27 de julio de 2016 de esta forma, hasta la fecha han transcurrido dos (2) años y siete (7) meses.

De la revisión técnica al contrato, se evidencia que un aspecto que ha ocasionado retrasos en la ejecución del contrato, tiene relación con la inclusión de una fase denominada “PRECONSTRUCCIÓN”, en la Cláusula Segunda del Contrato 218 de 2013:

“FASE 1 – PRECONSTRUCCIÓN: En esta fase el contratista de obra deberá adelantar la revisión y validación de la información de estudios técnicos entregada por el consultor como suficiente y consistente para adelantar los trabajos como producto de esta revisión se deberá presentar un informe de observaciones encontradas. En igual sentido una revisión de las actividades y cantidades de obra y la entrega de APU. Se solicitará en esta etapa la elaboración de la estrategia de construcción, la planeación general de la obra, la acreditación de los profesionales y la entrega de la programación de obra y las fechas de los hitos de ejecución. En general adelantar todos los temas correspondientes documentales y operativos que permitan abordar de manera ordenada la ejecución de la obra.”

Esta fase incluye la revisión y validación de la información de los estudios técnicos, revisión de actividades y cantidades de obra y la entrega de análisis de precios unitarios APU, elaboración de la estrategia de construcción, planeación general de la obra, toda esta serie de actividades y revisiones son ajenas al normal desarrollo de un contrato de obra, por lo que entre otras, resulta incompatible con la construcción de la obra y debe ser desarrollada

en la etapa de estudios previos. La revisión de los diseños tenía que desarrollarla la Entidad, durante la ejecución y recibo de cada uno de los productos del contrato de diseños, no resulta claro el traslado de esta responsabilidad al Contratista.

En el caso del Contratista, como experto en construcción, en atención a los principios de Legalidad, Buena Fe contractual y Reciprocidad, no advirtió a la Entidad, que la revisión de diseños, no es una actividad compatible con la construcción y que para el caso del Contratista tenía que ser desarrollada con anterioridad, en la fase pre-contractual, como insumo indispensable para elaborar la propuesta presentada, en aspectos como definición de actividades y cantidades de obra, entrega de APU para la conformación de la propuesta económica, estrategia de construcción y planeación general de la obra para definir el cronograma de ejecución de la obra.

Otros aspectos, que afectan el plazo contractual son mencionados en la Prorroga Nro. 1 al Contrato de Obra Nro. 218 del 11 de septiembre de 2014, donde se reitera la imposibilidad de realizar la fase de Pre-construcción en el tiempo previsto y se indican las siguientes razones para la prórroga:

Construcción de un muro de cerramiento de seguridad para garantizar la seguridad del penal existente y el normal desarrollo de las obras nuevas, mayor tiempo para “terminar de contabilizar y valorar técnicamente y económicamente los documentos entregados por USPEC al contratista el 19 de junio de 2014, a fin de establecer la línea base de presupuesto y programación a confrontar con la información última que proveen los ajustes y complementos a los diseños técnicos efectuados por el consultor de Diseño y de esta manera proceder con el balance de mayores y menores cantidades de obra de los contratos.”, “Los ajustes y complementos a los diseños determinaron mayores cantidades de obra y el replanteamiento de la estrategia de construcción, toda vez que el diseño final no corresponde con el concepto de industrialización de obra con el que se definió el plazo inicial de construcción.”, “Teniendo en cuenta lo anterior fue imposible realizar la fase de pre-construcción en un (1) mes, ocasionando el traslapo de las fases de pre-construcción y construcción, situación prevista en los estudios previos correspondientes al presente contrato. Es por ello que la Interventoría avala la solicitud del Contratista y considera que se debe prorrogar el plazo de ejecución del contrato de obra de la siguiente manera: 1) Fase 1A: Bloques A, B, C: Terminación: 15 de enero de 2015. 2) Fase 1B: Bloques D, E: Terminación: 23 de febrero de 2015. 3) Fase 2: Bloques G1, G2, G3: Terminación: 30 de marzo de 2015. 4) Fase 3: Bloques F, H, I, J: Terminación: 30 de abril 2015. Para la ejecución de los bloques F, H, I, J, se requiere la implantación de un plan de contingencia el cual contempla la construcción de dos patios, áreas de aulas, sanidad, UTE, alojamiento de guardia, casino y armerillo, zonas que se ven afectadas con el nuevo proyecto. Este plan incluye

diseño, contratación, construcción, traslados y demoliciones de las áreas afectadas y estará a cargo de la Dirección de Infraestructura de USPEC. El cumplimiento del plazo de la fase 3 depende de dos condiciones: que se puedan iniciar trabajos el 1ª de octubre en la zona de polideportivo y que el plan de contingencia sea terminado por la USPEC el 30 de noviembre de 2014, OBSERVACIONES: Se observa que los aspectos expuestos en la justificación afectaron directamente el inicio de las obras en la fecha contractual definida en el contrato y estudios previo, que sumando a otros factores tales como las mayores cantidades y obras no previstas resultantes y el Plan de contingencia a realizar para la Fase 3, determinan la necesidad de prorrogar el contrato en el plazo solicitado”

Llama la atención la afirmación de la Prorroga Nro. 1: *“terminar de contabilizar y valorar técnicamente y económicamente los documentos entregados por USPEC al contratista el 19 de junio de 2014, a fin de establecer la línea base de presupuesto y programación..”*, es decir que seis (6) meses después de suscrito el Contrato de Obra No. 218 del 20 de diciembre de 2013, la USPEC, estaba entregando documentos: *“...a fin de establecer la línea base de presupuesto y programación..”*, esto indica que no se tenía certeza del presupuesto ni la programación de obra que se debía ejecutar, por lo tanto no se cumplió la Fase de Pre-construcción y se propone un nuevo cronograma, de lo anterior también se concluye la incertidumbre de la propuesta presentada por el Contratista. Adicionalmente, se indica que se debe efectuar un Plan de Contingencia: *“Para la ejecución de los bloques F, H, I, J, se requiere la implantación de un plan de contingencia el cual contempla la construcción de dos patios, áreas de aulas, sanidad, UTE, alojamiento de guardia, casino y armerillo, zonas que se ven afectadas con el nuevo proyecto. Este plan incluye diseño, contratación, construcción, traslados y demoliciones de las áreas afectadas y estará a cargo de la Dirección de Infraestructura de USPEC. Para atender este “Plan de Contingencia” la USPEC, suscribe la Adición No. 1 de fecha 30 de diciembre de 2014, al Contrato de Obra No. 218 de 2013, con el objeto de adicionar \$5.942.484.844, sustentada en: “...dada la importancia de la ejecución del plan de contingencia, con el cual se logra la entrega del 100% del lote al constructor sin afectar gravemente el funcionamiento normal del penal, además de la definición de varias actividades no previstas en el contrato...”* Posteriormente la USPEC, mediante Otro sí No. 4 del 21 de agosto de 2015, ocho (8) meses después de suscribir la Adición No. 1, Modifica el alcance del objeto de la Adición No. 1, en los siguientes términos: *“(...) reformando la distinción del plan de contingencia el cual quedará así: “Plan de contingencia modificado e ítems no previstos”*.

Es necesario precisar que en el presupuesto del contrato estaba contemplada la demolición de edificaciones existentes, razón por la cual no le

es dable a la Entidad durante la ejecución de la obra plantear una adición de recursos y una prórroga con el pretexto de atender un plan de contingencia que debió tener contemplado desde antes de iniciar la contratación. En visita fiscal efectuada el día 18 de abril de 2016, se verificó que los diseños iniciales fueron cambiados pues se cambió la implantación de los bloques F, H, I y J, por falta de coordinación entre la USPEC y el INPEC, que se traducen en obras no previstas y cambio de especificaciones técnicas, que no se encuentran debidamente soportadas, ni tienen la valoración técnica, económica y jurídica de la USPEC, tal como lo establece el Parágrafo Cuarto de la Cláusula Octava del Contrato 218 de 2013 y no resulta clara su inclusión puesto que si la USPEC recibió unos diseños a satisfacción no se entiende porque los cambios de especificaciones y los ítems no previstos y no se cuenta con el aval por parte del diseñador. Algunos de estos cambios generan problemas como son el ingreso de agua a las celdas, aulas y talleres.

Otro aspecto que se menciona como incidencia en el desarrollo del contrato, es la construcción de muros de cerramiento para independizar el Establecimiento existente, de las nuevas obras. Resulta importante precisar que esta actividad no estaba contratada, situación que evidencia deficiencias de planeación y coordinación de la USPEC y del INPEC, pues es esta actividad era previsible y necesaria de acuerdo a las condiciones de seguridad del Establecimiento existente.

Como se indicó previamente, una vez surtidas las prórrogas contractuales la obra se tiene contemplado culminarse el próximo 27 de julio de 2016, es decir con 23 meses de retraso al plazo inicial del contrato, el cual era de 8 meses, plazo que obedecía a las necesidades planteadas por la urgencia derivada de la emergencia carcelaria. Es llamativo para esta Comisión, que a pesar de la urgencia generada por la sobrepoblación carcelaria, en cuanto al avance en la ejecución de la obra y su incidencia en el plazo contractual se encuentra el hecho que según reporta la Interventoría en sus Informes, varias actividades de construcción en la obra están a cargo de subcontratistas, conllevando a que no se cumpla el cronograma de ejecución de obra, acordado según el literal g., “relacionadas con la ejecución de la obra”, definidas en la Cláusula Tercera, “Obligaciones del Contratista”, donde se establece que:

“g. EL CONTRATISTA deberá implementar todos los frentes de trabajo necesarios o requeridos en la ejecución del objeto de la presente contratación o cuando el proyecto lo amerite. Lo anterior para dar cumplimiento al

cronograma de obras y/o plazo establecido para la ejecución del objeto contractual”

De esta manera se pudo observar en la visita, una reducida cantidad de trabajadores en algunos frentes de obra. Donde según lo reportado por la Interventoría ha sido una constante en la ejecución del contrato. Sin que se pudieran observar los suficientes frentes de obra para poder cumplir los cronogramas pactados, afectando el rendimiento de la obra, sin que se tenga ningún pronunciamiento por parte de la USPEC con relación al atraso de la ejecución. Esto se ve claramente reflejado en las actas de recibo parcial que en promedio indican una facturación mensual que no supera el 2%, con excepción de los meses de septiembre y octubre de 2015, lo cual se traduce de acuerdo a este flujo de inversión que para terminar la obra se requiera un plazo estimado de 35 meses y una mayor permanencia del 400%.

Cuadro No. 21 Frentes de obra

EDIFICIO-FRENTE DE OBRA	TOTAL	% INCIDENCIA AL MOMENTO DE LA VISITA	VALOR DE LA INCIDENCIA POR EJECUTAR
ADICIONALES INICIO	\$ 240,350,910.53	0.5	\$ 12,017,545.53
PRELIMINARES	\$ 1,021,685,485.00	2.11	\$ 21,557,563.73
BLOQUE A	\$ 3,974,666,289.16	3	\$ 119,239,988.00
BLOQUE B	\$ 3,733,857,377.09	3	\$ 112,015,721.30
BLOQUE C	\$ 3,736,006,242.34	3	\$ 112,080,187.30
BLOQUE G1	\$ 3,441,829,309.77	7	\$ 240,928,051.70
BLOQUE D	\$ 3,046,002,890.66	6	\$ 182,760,173.40
BLOQUE E	\$ 3,046,030,091.49	6	\$ 182,761,805.50
BLOQUE G2	\$ 4,463,764,340.43	23	\$ 1,026,665,798.00
K-MURO	\$ 4,051,726,229.06	20	\$ 810,345,245.00
GARITAS	\$ 735,292,726.87	5	\$ 36,764,636.34
BLOQUE F	\$ 2,454,684,135.51	26	\$ 638,217,875.20
BLOQUE H	\$ 7,418,722,574.87	34	\$ 2,522,365,675.00
BLOQUE I-J	\$ 4,008,391,821.54	37	\$ 1,512,704,974.00
EXTERIORES	\$ 1,293,924,464.00	20	\$ 258,784,892.80
TOTAL VALOR DE COSTO DE LA OBRA POR EJECUTAR			\$ 7,789,210,132.80

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Así mismo, en las Cláusulas Octava y Novena del referido contrato se especifica que se pagará, por el sistema de precios unitarios y mediante actas parciales de recibo de obra, disposiciones que fueron modificadas en el Otro si Nro. 2 del 19 de noviembre de 2014, mediante el cual se autoriza que las actas parciales de los meses de noviembre y diciembre de 2014,

adicional a las cantidades de obra ejecutadas por el contratista y autorizadas por la interventoría se pagará el valor de los suministros.

De esta manera se cambia la naturaleza del contrato de obra por un contrato de suministro, desconociendo por un lado, que la justificación dada por la USPEC, para la entrega del anticipo al Contratista era la compra de materiales y por otra parte, que para el momento de la suscripción del Otro Si Nro. 2, solo se había invertido un 50% del anticipo. Esta situación, fue repetida en el Acta Parcial de Recibo de Obra Nro. 19, donde nuevamente se paga suministro de elementos. Esto se presenta por deficiencias de control y seguimiento de la USPEC, que trae como consecuencia riesgo de pérdida de los recursos cancelados por concepto de suministro.

No obstante, con este contrato de obra se tiene prevista la ampliación de 656 nuevos cupos para solucionar parte del problema de sobrepoblación existente en los Establecimientos penitenciarios para el año 2013. Es de señalar, que una vez se termine la obra física, no podrán entrar en funcionamiento debido a que el contrato no incluye el equipamiento como son los equipos de cocina, cuartos fríos, dotación de áreas de sanidad, de talleres y aulas, etc. Esto se presenta por deficiencias de planeación que puede traer como consecuencia que al finalizar la obra no cumplan ninguna función social.

Teniendo en cuenta que el Contrato Nro. 218 de 2013 fue amparado por la Urgencia Manifiesta derivada de la Emergencia Carcelaria, y que actualmente han transcurrido más de 29 meses desde la suscripción del contrato, se evidencia un incumplimiento del Principio de Planeación, puesto que los cupos con sus servicios asociados no van estar disponibles en los plazos inicialmente pactados y mucho menos en los tiempos que las prioridades del sistema penitenciario lo demanda.

El atraso en las obras en parte se debe a que se tenía previsto que para la construcción de los bloques F, H, I y J, era necesaria la demolición del pabellón de celdas y zona administrativa existentes, debido a deficiencias de coordinación entre la USPEC y el INPEC, estas demoliciones contratadas no fueron ejecutadas y fue necesaria la reubicación de los bloques F, H e I. Para el caso del bloque J, portal de acceso, se planteó construir en el predio del vivero, lo que implicaba reubicar el vivero existente. Se realizó el traslado y adecuación del vivero, en otro sector del Establecimiento y en el área desocupada se realizaron actividades preliminares y cerramiento en lámina.

Posteriormente, el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Tuluá, mediante Oficio Nro. 260-09-01-189-00440 del 9 de febrero de 2016, dirigido al Director del Establecimiento, solicita la restitución del

espacio público y la demolición del cerramiento en lámina, correspondiente al área del vivero existente. Al momento de la visita el 21 de abril de 2016, se verificó el traslado del vivero y la adecuación de las nuevas instalaciones, con relación a las obras del portal de acceso se encuentran suspendidas sin que se haya definido la nueva ubicación. Esto se presenta por deficiencias de planeación y coordinación entre la USPEC y el INPEC.

En consecuencia, por los inconvenientes presentados, se realizó una prórroga al contrato aprobada por la interventoría de la Universidad Nacional, teniendo como fundamento en que al iniciar el contrato se presentaron múltiples y variables situaciones que podían interferir en el desarrollo de la obra, como fue realizar ajustes y complementos a los diseños, especificaciones técnicas y aseguramiento de los servicios provisionales, se replanteó la estrategia para los desplazamientos que deben hacerse de las zonas que se van intervenir, por seguridad y coordinados con la INPEC para minimizar los riesgos tomando las medidas necesarias para permitir la ejecución de la obra sin interferencias para la entrega del lote e inicio de obra construcción significó mayores cantidades de obra y el replanteamiento de la estrategia de construcción, toda vez que el diseño final no corresponde con el concepto de industrialización de obra con la que se definió el plazo inicial de construcción.

Esta prórroga no se encuentra justificada en razón a que desde los estudios previos según informe de viabilidad correspondiente al Anexo Técnico Nro. 02 “Viabilidad Técnica del Proyecto”, estas actividades estaban previstas. De esta forma la USPEC, el Contratista al igual que la interventoría, conocían de antemano que el proyecto, tendría tres etapas donde en la primera, se utilizarían las áreas libres y la granja.

A manera de ejemplo, se anota que según el mencionado informe, se había planeado previamente que en la etapa 2 se realizaría la demolición de la estructura existente y la construcción de otro sector de reclusión. Y la etapa 3, contemplaba la demolición y reconstrucción de toda la zona administrativa, las instalaciones de guardia, una unidad judicial y unos locales para comercialización de los distintos proyectos productivos.

Por lo tanto, no se entiende como se genera un plan de contingencia, cuando la USPEC al recibir los diseños de la obra, debió verificar las condiciones del terreno y la implantación de los edificios, la Unidad tenía que estimar los inconvenientes que causaría tanto a la población carcelaria, como los gastos en los cuales debía incurrir el contratista, máxime cuando la emergencia fue declarada y los recursos que se giraron dentro de la misma, para la ampliación de nuevos cupos, así que si el proyecto como fue concebido sugería la demolición del penal existente el proyecto debía ser modificado

antes de suscribirse el contrato de obra, debido a que el proyecto de viabilidad así lo indicaba.

De igual forma, llama la atención del equipo auditor que la Unidad haya consentido una importante modificación de los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la universidad con la que suscribió el Contrato Nro. 041 de 2013, sin contar con los estudios técnicos necesarios y sin el consentimiento del Universidad Contratista.

Las anteriores irregularidades obedecen a una deficiente comunicación, articulación y coordinación entre la USPEC y el INPEC, con lo que se observa que la Entidad no tiene en cuenta los principios de Economía, Planeación y Responsabilidad que orientan la contratación pública, puesto se evidencia que no se consideró la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y no se obtuvieron las autorizaciones y aprobaciones para ello, con el fin de analizar o impartir las instrucciones necesarias con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato.

Lo anterior se presenta por incumplimiento de los principios Planeación y Responsabilidad contractuales, conforme a lo establecido en el artículo 20 del Decreto 1510 de julio de 2013, por tanto este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 66. Contrato 219 de 2013, EPMSC Buga Valle del Cauca (D)

La Clausula Quinta del Contrato Nro.219 de 2013, estableció inicialmente un plazo de ocho (8) meses, contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio, la cual fue suscrita el 13 de enero de 2014, al momento de la visita fiscal (21 abril de 2016) se estima un avance del 65% de la obra. Con las prórrogas concedidas, se tiene previsto la entrega el 15 de septiembre de 2016 de esta forma, se tiene una duración de dos (2) años y nueve (9) meses.

De la revisión técnica al contrato, se evidencia que un aspecto que ha ocasionado retrasos en la ejecución del contrato, tiene relación con la inclusión de una fase denominada “PRECONSTRUCCIÓN”, en la Cláusula Segunda del Contrato 219 de 2013:

“FASE 1 – PRECONSTRUCCIÓN: En esta fase el contratista de obra deberá adelantar la revisión y validación de la información de estudios técnicos entregada por el consultor como suficiente y consistente para adelantar los trabajos como producto de esta revisión se deberá presentar un informe de observaciones encontradas. En igual sentido una revisión de las actividades y cantidades de obra y la entrega de APU. Se solicitará en esta etapa la

elaboración de la estrategia de construcción, la planeación general de la obra, la acreditación de los profesionales y la entrega de la programación de obra y las fechas de los hitos de ejecución. En general adelantar todos los temas correspondientes documentales y operativos que permitan abordar de manera ordenada la ejecución de la obra.”

Esta fase incluye la revisión y validación de la información de los estudios técnicos, revisión de actividades y cantidades de obra y la entrega de análisis de precios unitarios APU, elaboración de la estrategia de construcción, planeación general de la obra, toda esta serie de actividades y revisiones son ajenas al normal desarrollo de un contrato de obra, por lo que entre otras, resulta incompatible con la construcción de la obra y debe ser desarrollada en la etapa de estudios previos. La revisión de los diseños tenía que desarrollarla la Entidad, durante la ejecución y recibo de cada uno de los productos del contrato de diseños, no resulta claro el traslado de esta responsabilidad al Contratista.

En el caso del Contratista, como experto en construcción, en atención a los principios de Legalidad, Buena Fe contractual y Reciprocidad, no advirtió a la Entidad, que la revisión de diseños, no es una actividad compatible con la construcción y que para el caso del Contratista tenía que ser desarrollada con anterioridad, en la fase pre-contractual, como insumo indispensable para elaborar la propuesta presentada, en aspectos como definición de actividades y cantidades de obra, entrega de APU para la conformación de la propuesta económica, estrategia de construcción y planeación general de la obra para definir el cronograma de ejecución de la obra.

También estaba contratada la demolición de las edificaciones donde funcionan actualmente, el rancho (donde se preparan los alimentos para el establecimiento), la capilla, el centro educativo, el pabellón para mujeres y celdas de recepción, situación que implicaba la demolición del pabellón de mujeres ocasionando una reducción efectiva en el número de cupos del Establecimiento, obras que se encontraban planeadas en los estudios previos en el informe de viabilidad, para lo cual la Universidad Nacional recomendó: Incorporar al proyecto el área que ocupan las ruinas de las casas fiscales que se encuentran dentro del área neta asignada, realizar la demolición del área actual de talleres, pabellón de mujeres y carpintería y almacén, El área destinada para la intervención incluía el área de la cancha de fútbol con dimensiones cercanas a una profesional, la Universidad Nacional recomienda mantener el uso deportivo, pero con unas dimensiones menores para evitar un impacto negativo a las actividades cotidianas del centro.

Estas áreas se encuentran en avanzado estado de deterioro, razón por la cual la Universidad Nacional recomendó su demolición y su incorporación dentro del área neta para la implementación del prototipo.

Con relación al panorama descrito anteriormente la Uspec emitió memorando 150-DINFRA 5459 del 27 de marzo de 2014 fundamentando las demoras en la obras, en que la UNAL al elaborar los diseños, debió contemplar la adecuación y traslados de las edificaciones, prever las áreas libres de espacios disponibles para adecuar las zonas afectadas, incluir en el presupuesto oficial la obras civiles e hidrosanitarias, eléctricas y de cableado estructural para la adecuación y el traslado de las obras.

La USPEC en su memorial expresa que no se encuentra evidencia de la aprobación de los diseños realizados por la UNAL mediante contrato 044 de 2013 y que por estas razones se ha podido dar inicio a las obras.

Para el momento en que se tomó la decisión de no realizar el plan de contingencia por lo que conllevaba que para realizar dicho plan de contingencia se solicitó una prórroga de 229 días y una adición por la suma de \$291.474.647

Pese a que dicho contrato se realizó mediante la emergencia carcelaria, y las condiciones para la ejecución del contrato eran de conocimiento tanto de la USPEC como de la UNIVERSIDAD NACIONAL, y si bien es cierto el contratista Diseñador entregó incompleto los diseños del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Buga, la USPEC no planteó objeciones al informe de viabilidad donde se le indica que tiene que realizar unas demoliciones, en una propiedad que es de uso y goce del INPEC, por lo tanto con su actuar generó una prórroga por 229 días que implican pagos de mano de obra al contratista y de igual manera una adición por obras no previstas por valor de \$291.474.647.

Otros aspectos, que afectan el plazo contractual son mencionados en la Prórroga Nro. 1 al Contrato de Obra Nro. 219 de 2013, del 11 de septiembre de 2014, donde se enuncian entre otros aspectos: La aclaración y corrección del perfil profesional de los Inspectores SISO y la prórroga se sustenta en que la Universidad Nacional de Colombia, en su condición de consultora, realizó ajuste y complementación a los estudios y diseños técnicos, los cuales fueron entregados el 14 de marzo de 2014 y el 15 de mayo de 2014; mayores cantidades y obras no previstas resultantes de revisión de los Estudios Técnicos y Diseños, como es el caso de pilotajes, placa de contrapiso, concreto de columnas, concreto de escaleras, placas de entrepiso, muros en concreto, mampostería. Y obras no previstas, en

actividades de instalaciones hidrosanitarias, instalaciones eléctricas y fachadas; Cumplimiento logística de seguridad del Centro Penitenciario existente para lograr la entrega del lote del INPEC a la USPEC y al Contratista y finalmente el traslado de instalaciones y equipamientos para construcción etapa III del proyecto: “Para la segunda etapa de construcción del proyecto, se debe realizar la demolición de las edificaciones donde funcionan actualmente, el rancho, la capilla, el centro educativo, la cárcel de mujeres y celdas de recepción (...)”.

Llama la atención que la USPEC haya recibido a satisfacción los diseños sin tener prevista que las demoliciones proyectadas implicaban reducción de cupos y áreas complementarias indispensables para el Establecimiento existente, como el rancho y por lo tanto iban en contravía de la emergencia carcelaria decretada, que buscaba la ampliación de cupos. La realización de las demoliciones no era posible si antes de contratar no se tenía una coordinación entre la USPEC y el INPEC para el traslado de instalaciones y equipamientos, situación que ocasionó la modificación de una parte de la implantación del proyecto arquitectónico. La Prorroga No. 1, indica que se amplió el plazo debido a que: *“a. Ajuste y complementación Estudios y Diseños Técnicos (...)”*, situación que evidencia que no se tenían completos los diseños al momento de contratar, es decir que nueve (9) meses después de suscrito el Contrato de Obra No. 219 del 20 de diciembre de 2013, la USPEC y el Contratista, estaba revisando, ajustando y complementando diseños, lo que se traduce en incertidumbre de las actividades a realizar, las cantidades y por ende el presupuesto.

Para atender este “Plan de Contingencia” la USPEC, suscribe la Adición Nro. 1 del 30 de diciembre de 2014, al Contrato de Obra Nro. 219 de 2013, con el objeto de adicionar \$291.474.647, para: *“(...) ejecutar obras NO PREVISTAS necesarias e indispensables para el completo desarrollo del proyecto.”* y mediante Otro sí No. 7, al Contrato de Obra Nro. 219 de 2013, del 29 de abril de 2016, se adiciona el Contrato en valor de \$6.111.259.201 y se amplía el plazo hasta el 15 de septiembre de 2016, se justifica esta adición para *“(...) ejecutar obras NO PREVISTAS necesarias e indispensables para el completo desarrollo del proyecto.”*

Es necesario precisar que en el presupuesto del contrato estaba contemplada la demolición de edificaciones existentes, razón por la cual no le es dable a la Entidad durante la ejecución de la obra plantear una adición de recursos y una prórroga con el pretexto de atender un plan de contingencia para el manejo de los internos, que debió tener contemplado desde antes de

iniciar la contratación. En visita fiscal efectuada el 21 de abril de 2016, se verificó que se presentan variaciones de los diseños iniciales debido a la falta de coordinación entre la USPEC y el INPEC, que se traducen en obras no previstas y cambio de especificaciones técnicas, que no se encuentran debidamente soportadas, ni tienen la valoración técnica, económica y jurídica de la USPEC, tal como lo establece el Parágrafo Cuarto de la Cláusula Octava del Contrato 219 de 2013 y no resulta clara su inclusión puesto que si la USPEC recibió unos diseños a satisfacción no se entiende porque los cambios de especificaciones y los ítems no previstos y no se cuenta con el aval por parte del diseñador, tal es el caso de las garitas las cuales fue cambiado el diseño inicialmente aceptado por la USPEC. Algunos de estos cambios generan problemas como son el ingreso de agua a las celdas, aulas y talleres. Adicionalmente, debido a las modificaciones introducidas al proyecto, en el momento de la visita fiscal no se había definido la ubicación de la implantación del portal de acceso ni una de las garitas. Además, el portal de acceso dos que se encontraba en construcción fue ubicado frente a una garita existente, situación que va a ocasionar su demolición.

Otro aspecto que se menciona como incidencia en el desarrollo del contrato, es la construcción de muros de cerramiento para independizar el Establecimiento existente, de las nuevas obras. Resulta importante precisar que esta actividad no estaba contratada, situación que evidencia deficiencias de planeación y coordinación de la USPEC y del INPEC, pues es esta actividad era previsible y necesaria de acuerdo a las condiciones de seguridad del Establecimiento existente.

En la Cláusula Segunda, del Contrato de Obra Nro. 219 de 2013, “Alcance del Objeto”, se indica que: “Se requiere la construcción de un colector de aguas servidas fuera del establecimiento de acuerdo con los diseños y requerimientos de la empresa prestadora de servicios públicos antes de entrar en operación el nuevo sector.” Posteriormente, la Entidad para este colector incluye la compra de tubería, en el Otro Sí Nro. 4, al Contrato de obra Nro. 219 de 2013, del 16 de octubre de 2015, en valor de \$3.012.759.625, de los cuales se incluye la compra de 1.156,62 metros lineales de tubería pvc diámetro 899mm (36”) por valor de \$1.275.966.581.

De lo expuesto se tienen dos consideraciones: 1) Se desconoce como la USPEC, realiza esta contratación sin haber solucionado el manejo de las aguas residuales y aguas lluvias, y a cambio lo deja enunciado como una expectativa para ser ejecutada en el desarrollo de la obra con las afectaciones al plazo contractual. 2) De esta manera, mediante el Otro Sí

Nro. 4, se cambia la naturaleza del contrato de obra por uno de suministro, desconociendo por un lado, que la justificación dada por la USPEC, para la entrega del anticipo al Contratista era la compra de materiales y por otra parte, que para el momento de la suscripción del Otro Si Nro. 4, solo se había invertido un 50% del anticipo. Por deficiencias de control y seguimiento de la USPEC, que trae como consecuencia riesgo de pérdida de los recursos cancelados por concepto de suministro. 3) La USPEC, desconoce el Artículo 4, del Decreto 3050 de 2013, que indica que la construcción de colectores primarios está a cargo de la Empresa de Servicios Públicos “Aguas de Buga”, máxime cuando esta obra cuenta con licencia de construcción.

Como se indicó previamente, una vez surtidas las prórrogas contractuales la obra se tiene contemplado culminarse el próximo 15 de septiembre de 2016, es decir con 25 meses de retraso para la entrega de las obras pues al plazo inicial del contrato, era de 8 meses, plazo que obedecía a las necesidades planteadas por la urgencia derivada de la emergencia carcelaria. Es llamativo para esta Comisión, que a pesar de la urgencia generada por la sobrepoblación carcelaria, en cuanto al avance en la ejecución de la obra y su incidencia en el plazo contractual se encuentra el hecho que según reporta la Interventoría en sus Informes, varias actividades de construcción en la obra están a cargo de subcontratistas, conllevando a que no se cumpla el cronograma de ejecución de obra, acordado según el literal g., “relacionadas con la ejecución de la obra”, definidas en la Cláusula Tercera, “Obligaciones del Contratista”, donde se establece que:

“g. EL CONTRATISTA deberá implementar todos los frentes de trabajo necesarios o requeridos en la ejecución del objeto de la presente contratación o cuando el proyecto lo amerite. Lo anterior para dar cumplimiento al cronograma de obras y/o plazo establecido para la ejecución del objeto contractual”

De esta manera se pudo observar en la visita, una reducida cantidad de trabajadores en algunos frentes de obra. Donde según lo reportado por la Interventoría ha sido una constante en la ejecución del contrato. Sin que se pudieran observar los suficientes frentes de obra para poder cumplir los cronogramas pactados, afectando el rendimiento de la obra, sin que se tenga ningún pronunciamiento por parte de la USPEC con relación al atraso de la ejecución. Esto se ve claramente reflejado en las actas de recibo parcial que en promedio indican una facturación mensual que no supera el 2,8%, se pueden resaltar las facturaciones de las Actas de Recibo Parcial Nros. 7, 14 y 18, lo cual se traduce de acuerdo a este flujo de inversión que para

terminar la obra se requiera un plazo estimado de 36 meses y una mayor permanencia del 450%.

Por lo descrito anteriormente y verificado en el sitio de la obra, se tiene que no se han entregado ninguno de los nuevos cupos proyectados. Esto se presenta por deficiencias de planeación, coordinación, control y supervisión por parte de la USPEC que ocasiona que no se hayan superado las condiciones de sobrepoblación existente en los Establecimientos carcelarios para el año 2013 y por ende la crítica situación descrita en la justificación de la contratación según los Estudios Previos.

El Contrato Nro. 219 de 2013, establece en su Cláusula Primera, que se trata de un contrato de obra para la construcción de un sector de mediana seguridad y se paga al Contratista, según lo definido en las Cláusulas Octava y Novena, por el sistema de precios unitarios y mediante actas parciales de recibo de obra.

El Contrato fue modificado mediante Otro si Nro. 2 al Contrato de obra Nro. 219 de 2013 del 19 de noviembre de 2014, mediante el cual se autoriza que las actas parciales de los meses de noviembre y diciembre de 2014, adicional a las cantidades de obra ejecutadas por el contratista y autorizadas por la interventoría se pagará el valor de los suministros.

De esta manera se cambia la naturaleza del contrato de obra por uno de suministro, desconociendo por un lado, que la justificación dada por la USPEC, para la entrega del anticipo al Contratista era la compra de materiales y por otra parte, que para el momento de la suscripción del Otro Si Nro. 2, solo se había invertido un 38% del anticipo. Por deficiencias de control y seguimiento de la USPEC, que trae como consecuencia riesgo de pérdida de los recursos cancelados por concepto de suministro.

Mediante el contrato Nro. 219 de 2013, se tenía prevista la ampliación de 656 nuevos cupos para solucionar parte del problema de sobrepoblación existente en los Establecimientos penitenciarios para el año 2013. Es de señalar sin embargo, que una vez se termine la obra física, no podrán entrar en funcionamiento debido a que el contrato no incluye el equipamiento como son los equipos de cocina, cuartos fríos, dotación de áreas de sanidad, de talleres y aulas, etc. Esto se presenta por deficiencias de planeación que puede traer como consecuencia que al finalizar la obra no cumplan ninguna función social.

Teniendo en cuenta que el Contrato Nro. 219 de 2013 fue amparado por la Urgencia Manifiesta derivada de la Emergencia Carcelaria, y que actualmente han transcurrido más de 29 meses desde la suscripción del contrato, se evidencia un incumplimiento del Principio de Planeación, puesto que los cupos con sus servicios asociados no van estar disponibles en los plazos inicialmente pactados y mucho menos en los tiempos que las prioridades del sistema penitenciario lo demanda. Lo anterior obedece a la inaplicación de lo establecido en el artículo 20 del decreto 1510 de julio de 2013

En atención a las anteriores consideraciones, se determina que la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria, por incumplimiento de los fines de la contratación estatal, Responsabilidad contractual, tal como lo establece el artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

Hallazgo No. 67 Contrato de obra No. 401 de 2014 EPMSC Ipiales – Nariño (D)

El Contrato No. 401 de 2014, estableció como plazo de ejecución contractual el día 31 de diciembre de 2015, el proyecto tiene un área total de 13.368 m2, y licencia de construcción concedida por la Resolución Número 445 del 13 para la modalidad demolición parcial y ampliación.

En este proyecto se contemplaron obras exteriores para guayas y rodines de seguridad, áreas en vías vehiculares, parqueaderos, zonas verdes y áreas duras de andenes peatonales.

El programa arquitectónico está compuesto por las siguientes edificaciones:

BLOQUE A

Compuesto de dos pisos donde funcionara el patio de visitas, jardín y patio cancha.

BLOQUE B

Compuesto de tres pisos donde funcionara el bloque de celdas

BLOQUE C

Compuesto de tres pisos donde funcionara el bloque de celdas

BLOQUE D

Compuesto de tres pisos donde funcionara el bloque de celdas

BLOQUE E

Compuesto de tres pisos donde funcionara el bloque de celdas

BLOQUE F

Compuesto de tres pisos donde funcionara el bloque de celdas (UTE)

BLOQUE G

Compuesto por un piso, donde funcionara un Patio - Cancha

BLOQUE H

Compuesto por un piso, donde funcionara un Patio y Huerta

En momento realizar la visita especial por la CGR (29 abril de 2016) se estima un avance del 8% de la obra con las prórrogas concedidas, el plazo de ejecución se encuentra hasta el 14 de noviembre de 2016, a la fecha han transcurrido diez y ocho (18) meses

De la evaluación efectuada al desarrollo del contrato se tiene que el Acta de Inició fue suscrita el 15 de enero de 2015, mediante Acta de Suspensión Nro. 1, del 13 de febrero de 2015, se suspende el Contrato, por las siguientes razones: *“se va a solicitar el permiso ante el Ministerio de Defensa para la construcción de un carreteable hasta el lote donde se construirá el establecimiento, así mismo solicitar los permisos para la servidumbre con el fin de canalizar la red media tensión el cual pasa por el lote y para la construcción de la línea de alcantarillado que pasará por los predios del Ejército Nacional”*, se estableció como fecha de reinició de las obras el 4 de mayo de 2015. Posteriormente, mediante Acta de Suspensión Nro. 2, del 4 de mayo de 2015, continúa el Contrato suspendido desde el 5 hasta el 19 de mayo de 2015, por: *“... las causas que la motivaron inicialmente aún persisten”*.

El Contrato continúa suspendido, según consta en el Acta de Suspensión Nro. 3 del 19 de mayo de 2015, hasta el 6 de julio de 2015, argumentando las siguientes razones: *“Una vez tramitado el permiso de servidumbre ante el Ministerio de Defensa para el paso de la red de M.T. y la red de alcantarillado por sus predios, este dio respuesta en el sentido que los tramites de esos permisos debe ser solicitados por las Empresas de Servicios Públicos correspondientes. Se está (sic) a la espera del trámite (sic) por cada una de ellas y el pronunciamiento del Ministerio al respecto”* y debido a que *“Aún se está a la espera del permiso de entrada por los predios del batallón (sic) de Caballería Cabal para el acceso de materiales y equipos para el desarrollo del proyecto”*.

La Entidad mediante Acta de Suspensión Nro. 4, del 6 de julio de 2015, continua la suspensión del contrato hasta el 20 de agosto de 2016, argumentando las siguientes razones: *“No ha sido posible definir finalmente la ruta correspondiente a la subterranización (sic) de la red de MT y BT que actualmente atraviesa el EPMSC, ya que CEDENAR no autorizo (sic) la nueva alternativa planteada en el sentido de construir la canalización atravesando el penal subterráneamente, de oriente a occidente por la franja comprendida entre los linderos del penal actual y el cerramiento provisional recientemente construido. Por lo tanto es necesario estudiar una nueva alternativa de ruta de subterranización con el objeto de plantearse a CEDENAR y para que dicha Entidad la estudie y efectué (sic) las*

observaciones y/o aprobaciones correspondientes". La otra razón expuesta tiene relación con: "Igualmente se continúa a la espera del permiso de entrada por los predios de propiedad del Ministerio de Defensa por donde se tiene previsto el acceso de materiales y equipos para el normal desarrollo del proyecto". Finalmente, mediante Acta de Reinicio de Actividades de fecha 21 de agosto de 2015, se reinician las actividades del contrato.

Cabe la pena agregar que el contrato contemplaba que los diseños que se implementarían para realizar la construcción del EPMS de Ipiales los suministraría la USPEC, esta a su vez contrató mediante Contrato Interadministrativo 045 de 2013 la elaboración de los diseños, por tal motivo citó a audiencia a la UNAL para hacer efectiva el amparo de calidad de Diseños en su respuesta la Universidad la cual fue enviada a la USPEC mediante el oficio Nro. CEA – 334 del 28 de octubre de 2015 argumento entre otros lo siguiente:

"Para el predio se expidió disponibilidad de servicios públicos por parte de EMPOOBANDO, oficio OG.810-16-01-417 de fecha 31 de mayo de 2013 (Anexo 10) de acuerdo al PBOT (Acuerdo 014 de 2000) el predio se localiza en el área urbana del municipio. (Anexo 11). El Decreto 3050 de 2013, "por el cual se establecen las condiciones para el trámite de las solicitudes de viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado" (Anexo 12), para el predio se expidió por parte de la Secretaría de Planeación de Ipiales, la Resolución No. 445 de 13 de Enero de 2014 por medio de la cual se expidió la Licencia de Construcción. Es de aclarar que la presente licencia de Construcción se encuentra vigente a la fecha. (Anexo 6), el día 28 de octubre de 2014 radicación proyecto sanitario, reunión EMPOOBANDO, INPEC, USPEC, Proyecto de carta de la USPEC a EMPOOBANDO relacionada con el cumplimiento del Decreto 3050 de 2013 preparada por la Universidad el 30 de octubre de 2014 (Anexo 15), La Carta de EMPOOBANDO de respuesta a la USPEC del 16 de diciembre de 2013 (Anexo 16)

En cuanto a las vías colindantes proyectadas en el ordenamiento territorial, según lo previsto en el Certificado de Delineación Urbana de Demarcación expedida para el predio en donde se localiza el predio del proyecto de ampliación de la cárcel existente con fecha 16 de Agosto de 2013 se precisa la línea de paramento para el predio sobre la Carrera 8 Norte e identificaban 2 vías proyectadas según el PBOT adoptado para el Municipio de Ipiales que corresponden a la Calle 1 y Calle 2 a las cuales se les asigna un perfil de 10 mts. con andenes de 1.5 mts. (Anexo 8)

Las vías proyectadas anteriormente enunciadas y que define el POBT del municipio de Ipiales se enmarcan en las acciones urbanísticas definidas por la Ley 388 de 1997, artículo 8"

En consecuencia, se tiene que el Contrato estuvo suspendido durante ocho meses, por circunstancias que eran previsibles y de las cuales la USPEC, debió considerar y resolver en los estudios previos.

Así mismo, al momento de la visita fiscal, el día 27 de mayo de 2016, diez y siete (17) meses después de suscrito el contrato, no se ha resuelto el tema de servidumbres y se tiene incertidumbre sobre la evacuación y tratamiento de aguas residuales y manejo de aguas lluvias. Esto sin contar, que en la visita fiscal realizada por la CGR, se verificó que en el Establecimiento existente presenta restricciones en el suministro de agua potable, de lo cual fue advertida la USPEC por la Empresa de Servicios Públicos antes de realizar la contratación, pues el agua para el establecimiento existente es llevada por carro tanques. Por lo expuesto, no se tiene claridad para el nuevo proyecto en construcción, como se va a tender el suministro de agua potable, máxime cuando este proyecto contempla 608 nuevos cupos de internos, sin contar personal administrativo, de guardia y visitas. La USPEC manifiesta que va atender el problema con la construcción de un pozo profundo de lo cual no se tienen todavía ningún permiso para perforar y el aprovechamiento del agua, ni su tratamiento.

Se observa que según el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Ipiales, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario, se encuentra ubicado en zona urbana con vías públicas proyectadas razón por la cual no se tiene claridad sobre el trámite de permisos y servidumbres ante el Ministerio de Defensa, que ocasionaron suspensión del contrato por ocho (8) meses. De otra parte, teniendo en cuenta que el proyecto cuenta con licencia de construcción y según lo definido por el Decreto 3050 de 2013, no se tiene claridad sobre la justificación presentada por la USPEC, para la construcción de colectores de aguas residuales y aguas lluvias con cargo al proyecto cuando es responsabilidad del prestador de servicios públicos su construcción, situación que puede constituir un daño fiscal al patrimonio del Estado.

No obstante, la USPEC, mediante Otro Si Nro. 1 al Contrato 401 de 2014, del 30 de diciembre de 2015, autoriza el cambio de especificaciones técnicas e inclusión de ítems no previstos sin contar con la debida justificación técnica, económica, jurídica y financiera, tal es el caso de viga de cimentación 30x30 para cerramiento provisional en concreto de 3000; desmonte y retiro de baranda metálica pasarela; desmonte y retiro de cerramiento en malla existente que hacen parte de la guayana; desmonte y reubicación de red eléctrica existente, desmonte de arcos de fútbol existentes; suministro e instalación de puerta de acceso de 11,10x4,40 para ingreso provisional; suministro e instalación de medidor de agua potable dentro del penal existente; estudio de prospección geofísica para sondeo eléctrico vertical para determinar un perfil litológico para comprobar la existencia de aguas subterráneas en la zona del EPMSI Ipiales para viabilidad de captación de

aguas subterráneas; perforación de pozo profundo D=12 con una profundidad H=100 mts, incluye informe técnico final, con análisis físico, químico y bacteriológico. No incluye tratamiento de agua; suministro e instalación del sistema para dos cámaras de vigilancia; suministro e instalación de reflector led de 50w; red en cable monopolar; suministro e instalación cable monopolar; estructura subterranización 34,5KV; estructura icel de suspensión doble circuito 34.5/13.2; suministro, transporte e instalación de postes de concreto de 14mx750kg; estructura icel 711; templete tierra media tensión; desmonte KM de red de media tensión; red aérea 3x266 ACSR 36 kv; certificación retie subterranización; cable XLPE de 35kv y cimentación placa flotante en concreto de 3000psi h=1m con casetón.

Las obras antes reseñadas eran previsibles y no fueron incluidas en el presupuesto del contrato y en el caso de la cimentación de las edificaciones no se entiende la justificación técnica de dicho cambio si fue contratada mediante pilotes, el contratista en su propuesta económica se comprometió a realizar dicho pilotaje; sin embargo, se autoriza por la USPEC, cambiar la cimentación a un sistema de placa flotante, sin realizar una evaluación técnica, económica y financiera de conveniencia para la Entidad.

Como se indicó previamente, una vez surtidas las prórrogas contractuales la obra se tiene contemplado culminarse el próximo 14 de noviembre de 2016, es decir con 11 meses de retraso al plazo inicial del contrato, si se tiene un avance estimado del 8% en un tiempo de ejecución de nueve (9) meses y el avance financiero, resulta improbable su terminación para la fecha prevista y por lo tanto continua la mayor permanencia en la ejecución de la obra. Es llamativo para esta Comisión, que a pesar de la urgencia generada por la sobrepoblación carcelaria, que dio origen a los diseños contratados, no se tengan resultados concretos en cuanto a la generación de los nuevos cupos y que según el avance en la ejecución de la obra y su incidencia en el plazo contractual se encuentra el hecho que según reporta la Interventoría en sus Informes, las actividades de construcción en la obra están a cargo de subcontratistas, esto conlleva a que no se cumpla el cronograma de ejecución de obra, acordado según el Numeral 28, “relacionadas con la ejecución de la obra”, definidas en la Cláusula Tercera, “Obligaciones del Contratista”, donde se establece:

“28. EL CONTRATISTA deberá implementar todos los frentes de trabajo necesarios o requeridos en la ejecución del objeto de la presente contratación o cuando el proyecto lo amerite. Lo anterior para dar cumplimiento al cronograma de obras y/o plazo establecido para la ejecución del objeto contractual”

De esta manera se observó en la visita fiscal realizada por la CGR, una reducida cantidad de trabajadores en la obra. Donde según lo reportado por la Interventoría ha sido una constante en la ejecución del contrato. Sin que se

pudieran observar los suficientes frentes de obra para poder cumplir los cronogramas pactados, afectando el rendimiento de la obra, sin que se tenga ningún pronunciamiento por parte de la USPEC con relación al atraso de la ejecución.

Lo señalado se ve claramente reflejado en las actas de recibo parcial que en promedio indican una facturación mensual del 5%, lo cual se traduce de acuerdo a este flujo de inversión que para terminar la obra se requiera un plazo estimado de 24 meses y una mayor permanencia del 200%.

Como consecuencia de los inconvenientes surgidos en el contrato Nro. 401 de 2014, no se han generado a la fecha los 608 nuevos cupos, con los cuales se pretendía solucionar en parte el problema de sobrepoblación y aunque se termine la obra física, no podrán entrar en funcionamiento debido a que el contrato no incluye el equipamiento como son los equipos de cocina, cuartos fríos, dotación de áreas de sanidad, de talleres y aulas, etc. Esto se presenta por deficiencias de planeación que puede traer como consecuencia que al finalizar la obra no cumplan ninguna función social.

En atención a las anteriores consideraciones, se determina que la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria, por incumplimiento de los fines de la contratación estatal, Responsabilidad contractual, tal como lo establece el artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

Hallazgo No. 68 Contrato No. 402 del 26 de diciembre de 2014 EPMCS Girón – Santander. (D)

El proyecto de CONSTRUCCIÓN EPMSC de Girón – Santander, el proyecto tiene un área total de 16.807,93 m2, el programa arquitectónico se puede describir de la siguiente manera:

BLOQUE A, B, C Y D

PRIMER PISO: Comprendido por un punto de acceso al mezanine o corredor donde se encuentra el cuarto de control, área de baños, zona de reparto de alimentos al comedor y un punto de escaleras de emergencia y acceso a la zona de espacios académicos y talleres, al otro lado la zona de comedores con acceso a la cancha que se accede también por el punto de escaleras de internos que bajan de las celdas y un cuarto de depósito y expendio, zona de baños todo accesado por exclusas de seguridad.

SEGUNDO PISO: Comprendido por un punto fijo de escalera de acceso al mezanine del segundo piso donde se encuentra el cuarto de mantenimiento, cuarto eléctrico, cuarto de voz y datos, cuarto de control y acceso al corredor

de circulación de celdas, compuesto por 19 de estas cada uno con su baño y hacia el exterior un armario para revisión de tuberías, punto de acceso a escaleras de emergencia y punto de acceso a escaleras para internos que bajan a la zona de comedores, todas estas áreas excluidas debidamente.

BLOQUE E

SOTANO, PRIMERO Y SEGUNDO PISO: Un sótano con un área para determinar su ocupación, cuando el Penal esté en funcionamiento que da un patio. El primero y segundo piso es exactamente igual a los bloques A, B, C Y D, con un punto de escaleras de acceso entre pisos, zona de control, zona de comedores contra cancha deportiva y en segundo piso con celdas cada una con su baño y corredor de acceso.

BLOQUE ADMINISTRATIVO

SOTANO, PRIMER PISO, SEGUNDO PISO Y TERCER PISO: En el sótano estará ubicada la zona de talleres de metalmecánica donde se instalara el torno y fresadora, en el primer piso o Nivel 0 se ubicara la zona jurídica y administrativa. En el segundo piso el área de sanidad hacia la izquierda y visitas familiares a la derecha; en el tercer piso una terraza de visitas familiares y 28 celdas conyugales con cuarto de control.

BLOQUE UTE

UN SOLO PISO: Comprendido por un punto de acceso, una zona de celdas de tratamiento especial compuesta de baño, zona dormitorio y patio cada una. Un área de sanidad hacia la izquierda y visitas familiares a la derecha; en el tercer piso una terraza de visitas familiares, y 28 celdas conyugales con cuarto de control.

BLOQUE PORTAL

PRIMERO, SEGUNDO Y TERCER PISO: En el primer piso o nivel 0 está ubicada la zona de control para el acceso al penal, en el segundo piso el cuarto del Armerillo y oficinas administrativas, en el tercer piso la zona de alojamiento de guardas con 19 camarotes.

El proyecto contempla obras exteriores para canchas deportivas, guyanas y rodines de seguridad, áreas en vías vehiculares, parqueaderos, zonas verdes y áreas duras de andenes peatonales.

El Contrato Nro. 402 de 2014, estableció como plazo de ejecución del objeto contractual hasta el 31 de diciembre de 2015.

Al momento de la visita fiscal realizada el 6 mayo de 2016, se estima un avance del 9% de la obra. Con las prórrogas concedidas, se tiene previsto la entrega el 23 de diciembre de 2016 de esta forma, hasta la fecha han transcurrido diez y ocho (18) meses.

De la revisión técnica al contrato, se evidencia que la denominada “*Fase I Plan de Contingencia*” no estaba contratada ni definidas sus especificaciones técnicas, quedando para ser definidas durante la ejecución situación que afecta los plazos contractuales, esto se muestra en el denominado “CRONOGRAMA/ HITOS” de la Cláusula Segunda:

“(…) En el presente contrato se proponen como hitos fundamentales los siguientes: Fase I Plan de Contingencia, donde se incluyen: Hito No. 1 Muro de cerramiento; Hito No. 2 Vía de acceso; Hito No. 3 Puerta de acceso; Hito No. 4 Provisional de instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias (...),”

De los hitos reseñados ninguno se encuentra incluido en el presupuesto y solo describe actividades generales como adecuación para acceso vehicular y reparación de vías existentes, situación que afecta el valor del presupuesto por la inclusión de nuevos ítems o mayores cantidades de obra.

Se observa, que después de adjudicado el Contrato, en la Cláusula Tercera “Obligaciones del Contratista”, en el Numeral 39 se encuentra, presentar “*Programas Detallados para la Ejecución de la Obra*”, de esta manera no se entiende como la Entidad, evaluó en la selección, el cumplimiento del plazo ofertado. En el Numeral No. 41, solicita: “Análisis de precios unitarios y listado de insumos, no se entiende como se realiza la evaluación económica sin ponderar este aspecto que define el precio del contrato y sus especificaciones técnicas.

De la evaluación efectuada al desarrollo del contrato se tiene que el Acta de Inicio fue suscrita el 15 de enero de 2015, posteriormente, mediante Acta Nro. 1, del 16 de febrero de 2015, se suspende el Contrato, por las siguientes razones: “*se está a la espera de la visita por parte del funcionario de la CDMB (Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga), el cual debe determinar si es necesario licencia ambiental para la ejecución del proyecto*”, se estableció como fecha de reinicio de las obras el 4 de mayo de 2015. Posteriormente, mediante Acta de Suspensión Nro. 2, del 4 de mayo de 2015, continúa el Contrato suspendido desde el 5 hasta el 19 de mayo de 2015, por: “*... las causas que la motivaron inicialmente aún persisten*”.

El Contrato continúa suspendido, según consta en el Acta de Suspensión Nro. 3 del 19 de mayo de 2015, hasta el 6 de julio de 2015, argumentando las siguientes razones:

“1. Después de la visita del funcionario de la CDMB, está recomendando (sic) replantear el área escogida para desarrollar el proyecto debido a las incidencias y afectaciones ambientales como son cauce de agua que atraviesa el lote, el cuerpo de agua, abundante presencia de flora y fauna, que llevaría a tramitar el permiso de ocupación permanente de un cauce y otros, los cuales necesitan informes y estudios que entrarían (sic) en análisis para confirmar la viabilidad de la construcción existiendo otros sectores con mínima afectación dentro del mismo predio. 2. Dentro del lote escogido existen (sic) abundante flora representada por árboles, arbustos y vegetación propia del sector, que hace imprescindible (sic) su tala o traslado para lo cual se necesita tramitar la factibilidad del permiso y en consecuencia (sic) tener la licencia del aprovechamiento forestal. 3. De acuerdo a las comunicaciones suscritas por el Consorcio CYG una vez realizaron el replanteo del proyecto, los edificios I, C y D y parte de la guyana por este sector, invaden el lote vecino de propiedad del señor Pedro Nel Martínez lo cual fue corroborado por esta interventoría, razón que lleva a buscar otro lote dentro del predio de la cárcel de Palogordo para realizar una nueva implantación. 4. Los edificios fueron diseñados sobre una topografía que no concuerda con la encontrada en el terreno y su construcción en este sitio elevaría demasiado los costos de excavación, rellenos y elementos estructurales, haciendo demasiado onerosa su realización”.

De lo expuesto, solo hasta cuando el contrato 402 de 2014, se encuentra en ejecución, la USPEC detecta las irregularidades descritas, por lo tanto no se tiene claridad sobre las labores de supervisión realizadas por la USPEC al contrato interadministrativo de diseños Nro. 043 del 18 junio de 2013 y el recibo a satisfacción de dichos diseños.

Según el contrato Nro. 043 de 2013, los permisos ambientales eran de entera responsabilidad de la USPEC y al respecto no se cuentan con elementos para corroborar la gestión de los mismos, por el contrario es llamativo que de plano se rechaza la construcción planificada por la Universidad Nacional, sin que se aprecie un requerimiento a este contratista para que precise la razón de proyectar la implantación de la obra en ese sector, ante los presuntos inconvenientes manifestados en la referida acta de suspensión.

De igual forma, en lo que tiene que ver con la posible invasión de un terreno que se reputa de propiedad privada, la comisión de auditoría no tuvo conocimiento de un documento que certifique tal situación, por el contrario la universidad contratista realizó un estudio de títulos en el cual se manifiesta que esa área del terreno es propiedad del INPEC, por lo que no se entiende

cual fue el fundamento jurídico para decidir modificar el sitio donde finalmente empezó a desarrollarse el proyecto constructivo.

En este mismo sentido, tampoco se puso a disposición del equipo auditor el estudio técnico que permita afirmar que la obra donde fue inicialmente proyectada resultaría demasiado onerosa, evento en el cual se debería exigir al contratista que elaboró todos los estudios técnicos previos una modificación o hacer efectiva la garantía de los mismos.

A pesar de las deficiencias anteriormente anotadas, el contratista y la interventoría del contrato de obra Nro. 402 de 2014 determinaron cambiar el lugar de ubicación de la obra sin que medie una modificación al contrato que avale jurídicamente tal decisión y desestimando los productos del contrato Nro. 043 de 2013, lo que además contraviene lo estipulado por la cláusula novena del Contrato Nro. 402 en el apartado referido a los ítems o actividades no previstas. Este cambio se realizó a sabiendas que tal novedad implicaba una modificación a los diseños originales del proyecto, lo que trajo como consecuencia que se incluyera dentro del ítem “ajustes a los diseños arquitectónicos y de ingeniería” un mayor valor de la obra del orden de \$329 millones pesos.

Se evidenció al momento de la visita fiscal realizada el día 6 de mayo de 2016, que en la obra se estaba trabajando con la oferta económica del Contratista que corresponde a las actividades definidas en los diseños iniciales. Teniendo en cuenta el cambio de implantación del proyecto no se tiene claridad sobre los criterios técnicos, económicos y jurídicos considerados por la USPEC para aprobar este cambio.

Como se indicó previamente, una vez surtidas las prórrogas contractuales a la obra, se tiene contemplado su culminación para el próximo 23 de diciembre de 2016, es decir con 12 meses de retraso al plazo inicial del contrato, si se tiene un avance estimado del 9%, se observa mayor permanencia en la ejecución de la obra.

Es llamativo para la Comisión auditora, que a pesar de la urgencia generada por la sobrepoblación carcelaria, que dio origen a los diseños contratados, no se tengan resultados concretos en cuanto a la generación de los nuevos cupos y que según el avance en la ejecución de la obra y su incidencia en el plazo contractual se encuentra el hecho que según reporta la Interventoría en sus Informes, las actividades de construcción en la obra están a cargo de subcontratistas, esto conlleva a que no se cumpla el cronograma de ejecución de obra, acordado según el Numeral 28, “relacionadas con la

ejecución de la obra”, definidas en la Cláusula Tercera, “Obligaciones del Contratista”, donde se establece:

“28. EL CONTRATISTA deberá implementar todos los frentes de trabajo necesarios o requeridos en la ejecución del objeto de la presente contratación o cuando el proyecto lo amerite. Lo anterior para dar cumplimiento al cronograma de obras y/o plazo establecido para la ejecución del objeto contractual”

De esta manera se observó en la visita, una reducida cantidad de trabajadores en la obra, deficiencias en los acabados de los elementos estructurales a la vista, inadecuado manejo de formaleas y utilización de aceros de refuerzo con alto grado de oxidación. Donde según lo reportado por la Interventoría ha sido una constante en la ejecución del contrato. Sin que se pudieran observar los suficientes frentes de obra para poder cumplir los cronogramas pactados, afectando el rendimiento de la obra, sin que se tenga ningún pronunciamiento por parte de la USPEC con relación al atraso de la ejecución. Esto se ve claramente reflejado en las actas de recibo parcial que en promedio indican una facturación mensual del 5%, lo cual se traduce de acuerdo a este flujo de inversión que para terminar la obra se requiera un plazo estimado de 24 meses y una mayor permanencia del 200%.

Por consiguiente la ampliación de los 752 nuevos cupos, para solucionar el problema no se cumplió en el tiempo estipulado dentro del plazo contractual, ni aun así una vez se termine la obra física, debido a que el contrato no incluye el equipamiento como son los equipos de cocina, cuartos fríos, dotación de áreas de sanidad, de talleres y aulas.

En atención a las anteriores consideraciones, se determina que la presente observación tiene presunta connotación disciplinaria, por incumplimiento de los fines de la contratación estatal, Responsabilidad contractual, tal como lo establece el artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

Hallazgo No. 69 Contrato No. 403 del 26 de diciembre de 2014. EPMSC Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Picalaña “COIBA”. (D)

El proyecto de construcción EPMSC de Ibagué – Tolima, el proyecto tiene un área total de 10.738 m², y cuenta con Licencia de construcción otorgada mediante Resolución No. 73-001-2-13-0582 de noviembre 13 de 2013 de la Curaduría Urbana No 2 de Ibagué, el programa arquitectónico se puede describir de la siguiente manera:

BLOQUE 1

PRIMER PISO

Comprendido por un punto fijo de escaleras de acceso al mezanine y al segundo piso una (1) zona de talleres, (1) zona de comedores, (1) zona de esclusas de seguridad etc.; en MEZANINE comprendido por un punto fijo de escalera al segundo piso, una (1) zona para talleres y aulas etc.

SEGUNDO PISO

Comprendido por un punto fijo de escaleras de acceso, una (1) zona de celdas y una (1) zona de baños, etc. Para un área total de construcción de 2.043,04

BLOQUE 2.

Comprendido por un punto fijo de escaleras de acceso al mezanine y al segundo piso una (1) zona de talleres, (1) zona de comedores, (1) zona de esclusas de seguridad etc.; en MEZANINE comprendido por un punto fijo de escalera al segundo piso, una (1) aulas, bibliotecas y culturales.

SEGUNDO PISO

Comprendido por un punto fijo de escaleras de acceso, una (1) zona de celdas y una (1) zona de baños, etc. Para un área total de construcción de 2.043,04

BLOQUE 3.

Comprendido por un punto fijo de escaleras de acceso al mezanine y al segundo piso una (1) zona de talleres, (1) zona de comedores, (1) zona de esclusas de seguridad etc.; en MEZANINE comprendido por un punto fijo de escalera al segundo piso, una (1) aulas, bibliotecas y culturales.

SEGUNDO PISO

Comprendido por un punto fijo de escaleras de acceso, una (1) zona de celdas y una (1) zona de baños, etc. Para un área total de construcción de 2.043,04.

BLOQUE 4

PRIMER Y SEGUNDO PISO

Comprendido por un punto de escaleras de acceso entre pisos, un (1) montacargas, una (1) unidad de tratamiento especial, una (1) unidad judicial, una (1) zona d oficinas, una (1) de tratamiento y desarrollo, una (1) área de sanidad, (1) área de visitas, una (1) zona de exclusas, una (1) zona de depósitos, etc., en un área de construcción de 1.806.34 m²

BLOQUE 5

PRIMER, SEGUNDO, TERCER, PISO

Comprendido por un punto de escaleras de acceso entre pisos, una (1) zona de rancho y cocina, una (1) zona de lavandería y áreas de visitas, una (1) zona de exclusas vehiculares y peatonales, etc., en un área de construcción de 1.604.42 m²

BLOQUE 6

PRIMER, SEGUNDO, TERCER, PISO

Comprendido por un punto de escaleras de acceso entre pisos, una (1) zona de exclusas vehicular y peatonal, una (1) zona de oficinas, una (1) zona de alojamientos, etc., en un área de construcción de 839,12 m²

El proyecto contempla obras exteriores para canchas deportivas, guyanas y rodines de seguridad, áreas en vías vehiculares, parqueaderos, zonas verdes y áreas duras de andenes peatonales.

Se estableció como plazo de ejecución para el contrato 403 de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2015, el valor del contrato fue estipulado en \$44.923.191.057

Al momento de la visita fiscal el día 7 abril de 2016, se estima un avance del 47% de la obra, con las prórrogas concedidas; se tiene prevista como fecha de entrega de la obra el día 30 de junio de 2016 de esta forma;

Hasta el momento, han transcurrido diez y ocho (18) meses.

De la revisión técnica al contrato, se evidencia que la denominada “*Fase I Plan de Contingencia*” no se encontraban contratadas ni definidas sus especificaciones técnicas, quedando para ser definidas durante la ejecución

situación que afecta los plazos contractuales, esto se muestra en el denominado “CRONOGRAMA/ HITOS” de la Cláusula Segunda:

“(...) En el presente contrato se proponen como hitos fundamentales los siguientes: Fase I Plan de Contingencia, donde se incluyen: Hito No. 1 Muro de cerramiento; Hito No. 2 Vía de acceso; Hito No. 3 Puerta de acceso; Hito No. 4 Provisional de instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias (...)”.

De los hitos reseñados ninguno se encuentra incluido en el presupuesto y solo describe actividades generales como adecuación de acceso, reparación de vías y reinstalación de cerramiento, situación que afecta el valor del presupuesto por la inclusión de nuevos ítems o mayores cantidades de obra.

En concordancia con lo expuesto, en el momento de realizar la visita se observó, que la actividad de instalación de las mallas de cerramiento, se demoró 150 días.

En cuanto a la vía de acceso la cual no estaba definida, ni concertada, se emplearon 3 meses para lograr su concertación.

Otro de los motivos por los cuales se afectó el desarrollo del proyecto, fue la conexión de la sub estación de energía eléctrica, aunándose que el Acta de inicio se firmó el 10 de febrero de 2015, y solo hasta el 07 de abril de 2015, se dio inicio a los preliminares del proyecto, suministrando apertura de acceso independiente al proyecto.

Estos incidentes presentados al inicio del proyecto, influyeron, incrementado el valor del contrato injustificadamente, debido a que las actividades no previstas, eran determinables antes de iniciar el proceso de contratación, a fin de evitar riesgos a futuro evitando que se ocasionaran riesgos que afectaran la capacidad económica de los contratantes y de los recursos presupuestados al inicio del contrato, la unidad con su proceder genero una ocupación de mano de obra de 150 días en actividades que no son propias del contrato y por lo cual se generó una adición de \$677.891.239

Así mismo, se observa que después de adjudicado el Contrato, en la Cláusula Tercera “Obligaciones del Contratista”, se le solicite: en el Numeral 39, presentar “Programas Detallados para la Ejecución de la Obra”, de esta manera no se entiende como la Entidad, evaluó en la selección, el cumplimiento del plazo ofertado. En el Numeral Nro. 41, solicita: “Análisis de precios unitarios y listado de insumos, no se entiende como se realiza la evaluación económica sin ponderar este aspecto que define el precio del contrato y sus especificaciones técnicas.

Este cambio de especificaciones técnicas afectan la funcionalidad y el cumplimiento de estándares internacionales en seguridad sin contar con la debida justificación técnica, económica, jurídica y financiera por parte de la USPEC, tal es el caso de la red contra incendios, concretos de 3000 psi a concretos de 4000psi, diseño de lucarnas y cubierta verde, tableros de baja tensión no presupuestados, mayores cantidades de obra para la red CCTV no presupuestadas, cambio diseño de la cocina, carpintería metálica de las celdas, cerraduras, cambio de fachadas, caminaderos metálicos, cambio de diseños arquitectónicos, estructurales, eléctricos, hidrosanitarios, ventanas y puertas, de seguridad, voz y datos, los cuales no fueron aprobados por el diseñador. Estos nuevos diseños implicaron mayores plazos contractuales, tal es el caso de la red contraincendios.

No se tiene claridad sobre la justificación de muchos de estos cambios, máxime cuando hacían parte de una Oferta técnica presentada por el Contratista y que permitió consolidar su oferta económica.

En el mismo sentido, no se encuentra en los estudios previos, realizados por la entidad, la construcción de un acueducto el cual tiene fundamento dado por la USPEC la situación crítica presentada en el año 2015, en el cual, la Empresa que suministra el servicio de acueducto IBAL se comprometió a suministrar 23 litros/segundo, sujeto a que la USPEC diseñara y construyera un sistema de optimización del acueducto del Establecimiento existente, el cual fue valorado en \$774.293.518.

La USPEC con esta decisión incluye obras que no guardan relación con el objeto del Contrato Nro. 403 de 2014, según consta en el Acta de Obra Adicional (Ítem No Previstos) – Acta Modificadorio No. 1, posteriormente mediante Otro Sí No. 2 al Contrato de Obra Nro. 403 de 2014, de fecha 11 de diciembre de 2015, estas obras no cuentan con ningún sustento técnico, jurídico y económico para ser incluidas, violando de esta manera el deber de selección objetiva para la ejecución de estas nuevas obras.

La obra en general tiene como plazo de ejecución el 30 de junio de 2016, es decir tiene 6 meses de retraso y un avance estimado del 47%, resulta improbable su terminación y por lo tanto se continúe la mayor permanencia en la ejecución de la obra. Es llamativo para esta Comisión, que a pesar de la urgencia generada por la sobrepoblación carcelaria, que dio origen a los diseños contratados, no se tengan resultados concretos en cuanto a la generación de los nuevos cupos y que según el avance en la ejecución de la obra y su incidencia en el plazo contractual se encuentra el hecho que según reporta la Interventoría en sus Informes, las actividades de construcción en la obra están a cargo de subcontratistas, esto conlleva a que no se cumpla el cronograma de ejecución de obra, acordado según el Numeral 28,

“relacionadas con la ejecución de la obra”, definidas en la Cláusula Tercera, “Obligaciones del Contratista”, donde se establece:

“28. EL CONTRATISTA deberá implementar todos los frentes de trabajo necesarios o requeridos en la ejecución del objeto de la presente contratación o cuando el proyecto lo amerite. Lo anterior para dar cumplimiento al cronograma de obras y/o plazo establecido para la ejecución del objeto contractual”

De esta manera se observó en la visita, una reducida cantidad de trabajadores en la obra. Donde según lo reportado por la Interventoría ha sido una constante en la ejecución del contrato. Sin que se pudieran observar los suficientes frentes de obra para poder cumplir los cronogramas pactados, afectando el rendimiento de la obra, sin que se tenga ningún pronunciamiento por parte de la USPEC con relación al atraso de la ejecución. Esto se ve claramente reflejado en las actas de recibo parcial que en promedio indican una facturación mensual del 5%, lo cual se traduce de acuerdo a este flujo de inversión que para terminar la obra se requiera un plazo estimado de 24 meses y una mayor permanencia del 200%.

Por lo descrito anteriormente y verificado en el sitio de la obra, se tiene que no se han entregado ninguno de los nuevos cupos proyectados, correspondientes a 576 para el año 2013, los cuales no podrán entrar en funcionamiento una vez terminado el proyecto, debido a que el contrato no incluye el equipamiento como son los equipos de cocina, cuartos fríos, dotación de áreas de sanidad, de talleres y aulas, etc. Esto se presenta por deficiencias de planeación que puede traer como consecuencia que al finalizar la obra no cumplan ninguna función social.

Lo anterior evidencia debilidades en la planeación y obedece a la inaplicación de lo establecido en el artículo 20 del decreto 1510 de julio de 2013

En atención a las anteriores consideraciones, se determina que el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria, por incumplimiento de los fines de la contratación estatal, Responsabilidad contractual, tal como lo establece el artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

PROYECTO DE INVERSIÓN TIERRAALTA – CÓRDOBA.

Convenio Marco No. 068 de 2013.

Hallazgo No. 70 Planeación contractual Convenio No. 202 de 2013 (F y D).

El 25 de noviembre de 2013 fue suscrito el Convenio Interadministrativo Nro. 202 de 2013, cuyo objeto es el siguiente:

OBJETO: Aunar esfuerzos técnicos, logísticos, legales, financieros, administrativos y económicos para la generación de 608 nuevos cupos en el EPMS C Tierralta (Córdoba) de conformidad con los diseños y planos avalados por INPEC, de acuerdo con los parámetros señalados en el anexo técnico que hace parte integral del presente convenio y las directrices emitidas por el Comité Técnico del Convenio Marco No. 068 de 2013.”, las entidades que se comprometieron con este convenio fueron la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – en adelante USPEC -, el Ejército Nacional – en adelante el Ejército -, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – en adelante INPEC - y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares – en adelante Agencia Logística

El 31 de diciembre de 2014 se firmó el modificadorio Nro. 1 y prorroga Nro. 2 del convenio Nro. 202 de 2013, documento en el cual la interventoría puso de manifiesto lo siguiente:

“(…)

Que la Universidad Nacional de Colombia, con oficio radicado 7010 del 18 de julio de 2014, expidió concepto para la prorroga en su calidad de Interventor, atendiendo requerimiento de la Dirección de Infraestructura, indicando entre otros la justificación de la prorroga en los siguientes términos: “(…) la gran mayoría de los inconvenientes presentados y aducidos como justificación técnica para la prorroga o adición del plazo están relacionados con el convenio de consultoría para los diseños del proyecto contenido en el convenio interadministrativo No. 068 y los convenios 202 y 227 todos de 2013 y anteriores al acta de inicio de las fases 1 a IV de los referidos convenios, esto es, al 7 de enero de 2014. Además y teniendo en cuenta los plazos fijados para las fases I a IV de los referidos convenios, se observa que para la firma del acta de inicio de obra, el 25 de abril de 2014, no tenía finalizada la fase de diseños de los proyectos de Tierralta y Guaduas, puesto que, de acuerdo con las obligaciones contractuales, en la FASE

4- ESTUDIOS Y DISEÑOS DEFINITIVOS, el Ejército Nacional debía tener elaborados los diseños arquitectónicos y técnicos representados en planos y documentos del general y particular de cada uno de los elementos de los

diseños, de tal manera que con esta información se pueda construir la obra civil.

Aclarando que el contrato interadministrativo No. 221 de 2013 de interventoría, se celebró para la ejecución del objeto de los contratos de obra de las fases V y VI, ejecución de las obras y entrega y puesta en marcha. (...) una vez firmada del Acta (sic) de inicio de obra, el 25 de abril de 2014 por solicitud expresa e insistencia de la USPEC (a pesar de las recomendaciones previas de la interventoría de no hacerlo al no tener terminados los estudios y diseños), (...), el Ejército Nacional había acometido algunas obras del capítulo de preliminares sin contar con el personal requerido contractualmente por el convenio interadministrativo 202 de 2013 y sin supervisión alguna ni los diseños y estudios completos (...). Aclarando, eso sí, como lo expone la Jefatura de Ingenieros, que algunos retrasos obedecen a cambios en los diseños y a nuevas obras que no estaban contempladas inicialmente como son: la Red contra incendios y la red eléctrica. Finalmente lo que si llama la atención a la fecha, es que el Ejército Nacional no ha contratado el personal necesario y requerido para la ejecución del objeto contractual de los convenios tantas veces referidos y solicitados por la interventoría." En nota al pie de página la Universidad sostiene: "en ese sentido, el Ejército Nacional ha manifestado en repetidas ocasiones que la causa de no haber contratado el personal, obedece a que la Agencia Logística de las fuerzas Militares — AGLO, no puede hacerlo hasta que no se garantice la prórroga, lo que viene argumentando desde al menos el 25 de abril de 2014 (fecha de la firma del acta de inicio de obra), argumentando que se ha objetado siempre tanto por parte de la USPEC como de la UNAL, toda vez que debió haberse contratado desde el mismo momento en que se firmó dicha acta.

(...)".

De la afirmación efectuada por la Interventoría del Proyecto, se concluye que previo a la suscripción del convenio no se implementaron las acciones y consultas necesarias para planear con eficacia y eficiencia este proyecto constructivo, y además en el desarrollo de la ejecución del convenio no se cumplieron con entregables esenciales para el desarrollo de las obras, tales como los diseños y estudios definitivos, todos estos documentos constituían elementos fundamentales para el normal desarrollo del contrato, pero los mismos en la fase precontractual no fueron ni siquiera consultados con el INPEC, lo que conllevó a un replanteamiento estructural de los mismos, haciendo necesario adaptar el sistema K – SPAN a los lineamientos que el sistema penitenciario colombiano exige, situación que era previsible por quienes suscribieron el convenio Nro. 202 de 2013.

Según la Subdirección de Infraestructura de la USPEC¹⁴, los diseños y estudios completos solo estuvieron disponibles hasta marzo de 2015. Lo que resulta ajeno al principio de Planeación puesto que fruto del ajuste a estos diseños y estudios el proyecto paso de un presupuesto inicial de \$21.141 millones a un costo sin iniciar formalmente obras de \$36.105 millones.

El 17 de diciembre de 2015 mediante el documento denominado modificadorio No. 2 y prorroga No. 3 de determinó lo siguiente:

“(....)

CLAÚSULA SEXTA: MODIFIQUESE LA FORMA DE DESEMBOLSO: Modifíquese la cláusula decima primera — FORMA DE DESEMBOLSO, del convenio 202 de 2013 de la siguiente manera:

CLÁUSULA DECIMA PRIMERA — FORMA DE DESEMBOLSO: La transferencia de los recursos se realizará de la siguiente manera:

- *Un primer desembolso en el mes de noviembre de 2013, correspondiente al 50% del valor estimado del convenio, equivalente a DIEZ MIL QUINIENTOS SETENTA MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS M/CTE CON NOVENTA Y NUEVE CENTAVOS MCTE (\$10.570.796.060,99) recursos de la vigencia 2013, los cuales serán desembolsados a la Agencia Logística, a la suscripción del convenio y el cronograma por hitos del desarrollo del convenio, aprobados por el comité técnico del convenio.*
- *Un segundo desembolso en el mes de diciembre de 2015, correspondiente al 50% del valor estimado del convenio, equivalente a DIEZ MIL QUINIENTOS SETENTA MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS M/CTE CON NOVENTA Y NUEVE CENTAVOS MCTE (\$10.570.796.060,99) recursos de la vigencia 2015.*

(...)”

Según la información reportada por la USPEC, los mencionados pagos ya fueron realizados conforme a las estipulaciones contractuales antes anotadas, es decir que actualmente en desarrollo del convenio se han desembolsado \$21.141.592.122, lo que significa que a la fecha la totalidad

¹⁴ Ver oficio No. 150 – DINFRA 2113 del 19 noviembre de 2015.

del presupuesto proyectado para el convenio ya fue pagado a la Agencia Logística.

A pesar de que el flujo de recursos económicos se efectuó según lo pactado, el cronograma de los hitos del desarrollo del convenio no es coherente con la ejecución de la obra, puesto que conforme a la visita realizada por la comisión de auditoría las únicas obras que se han realizado con ocasión del convenio fue la construcción de una serie de terraplenes que según lo evidenciado presenta la siguiente problemática:

“En el Establecimiento Penitenciario y Carcelario - Tierralta, como sistema de tratamiento de aguas residuales, existen doce pozos sépticos, que anteriormente confluían en un campo de filtración en la parte inferior del establecimiento, para filtrar el agua antes de evacuarla a la quebrada. Sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por el señor José Barranco, funcionario del INPEC y técnico operativo del establecimiento, hace aproximadamente seis meses mediante el convenio interadministrativo 202 de 2013, actualmente suspendido, se realizó el descapote en un área aproximada a 600m², retirando todo el campo de filtración (tubería perforada y material filtrante de arena y grava). Por lo que actualmente las aguas residuales se están rebosando en una caja de registro contigua al rancho y se están filtrando por los terrenos adyacentes sin un adecuado tratamiento, causando inconvenientes sanitarios al área de rancho y perjuicios a la comunidad aledaña.”¹⁵

En otras palabras, lo construido produjo una serie de afectaciones y perjuicios al funcionamiento del “establecimiento antiguo”, pero además representan un riesgo para los recursos que se invirtieron para la estructuración de los mencionados terraplenes. Estas obras no representan ni el 3,13¹⁶% de la obra, lo que contrasta con el 100% de los recursos desembolsados, pero también es contradictorio que el Proyecto estaba programado para desarrollarse en 7 meses bajo el amparo de la “Emergencia Penitenciaria y Carcelaria”, pero pasados más de 30 meses de suscrito el convenio no se cuenta con ningún cupo y conforme a la nueva prórroga los 608 cupos nuevos no se van entregar antes del 31 de diciembre de 2017.

Las anteriores irregularidades obedecen a una deficiente comunicación, articulación y coordinación entre la USPEC, el INPEC, la Agencia Logística y

¹⁵ Ver Acta de Visita Técnica del 12 de abril de 2016, celebrada en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Tierralta – Córdoba.

¹⁶ Según informes de supervisión.

el Ejército con lo que se observa que la Entidad no atiende los principios de Economía, Planeación y Responsabilidad que orientan la contratación pública, puesto se evidencia que no se desarrollaron las actividades necesarias con antelación al inicio de los procesos contractuales para planear el Proyecto Constructivo, de manera tal que no fuera afectado el presupuesto, plazo y características de la obra.

No obstante, conforme a los planteamientos expresados por la Unidad, se hace necesario precisar que las causas y criterios de este hallazgo obedecen a la inobservancia de los principios contractuales estatales anotados, pero también se presenta una vulneración a los principios Eficacia, Eficiencia y Celeridad de la Función Administrativa, fruto de la omisión en la gestión de la USPEC para supervisar la materializaran los fines perseguidos con el Convenio, de forma tal que se obtuviera una satisfacción a las necesidades que se pretendían resolver.

En atención a las anteriores consideraciones se determinó que el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria, y presunta incidencia fiscal representada en los recursos pagados y que no se ven reflejados en la obra, lo supone un presunto detrimento patrimonial por \$21.141.592.122

Proyecto de Inversión EPMSC La Pola Guaduas – Cundinamarca.

Hallazgo No. 71¹⁷ Planeación contractual Convenio No. 227 de 2013 (F y D).

El 18 de diciembre de 2013 fue suscrito el Convenio Interadministrativo Nro. 227 de 2013, cuyo objeto es el siguiente:

OBJETO: Aunar esfuerzos técnicos, logísticos, legales, financieros, administrativos y económicos para la generación de 1200 cupos en el EPMSC La Pola de Guaduas (Cundinamarca).-, de conformidad con los diseños y planos aprobados avalados por INPEC, de acuerdo con los parámetros señalados en el anexo técnico que hace parte integral del presente convenio y las directrices dadas por el Comité Técnico del Convenio Marco No. 068 de 2013.”

Las entidades que se comprometieron con este convenio son la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC -, el Ejército Nacional el

¹⁷ Numeración interna.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC - y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

El 10 de abril de 2015 se firmó el modificadorio No. 1 del convenio No. 227 de 2013, documento en la parte considerativa se puso de manifiesto lo siguiente:

“(…)

8. *Que en Comité Técnico de obra del 10 de Septiembre del 2014, documentado mediante acta No 18, con participación de las siguientes personas: Jefe de Ingenieros de Ejercito, Subdirector de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, delegado del INPEC, Directora de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Directora de interventoría de la Universidad Nacional, se solicitó la modificación al convenio marco y los convenios derivados, específicamente en cuanto a las responsabilidades del Ejercito Nacional y la prórroga al término de ejecución de los mismos. Apartes del acta en mención de funcionarios de la USPEC: "El ing. Harold presenta el estado de los proyectos, informando que en julio del año pasado, en las reuniones con el ministerio de Justicia con la Dra. Ruth Stella, dada la situación de hacinamiento y la necesidad de ampliar cupos en los establecimientos, se revisaron varias alternativas, y entre ellas se buscó un método de construcción rápido para solucionar el problema y viendo el sistema kspan que maneja el Ejército, y que en Nilo que se estaba construyendo con dicho sistema, el ministerio se interesó en atender la propuesta del Ejército que mostró facilidades para lograr construirlos y contribuir en el proceso. Con el tiempo se fue reconociendo la necesidad de realizar modificaciones y adiciones más allá de la construcción específica de los kspan, debido a que el uso sería diferente y por ende el alcance del proyecto iría más allá de los kspan; y con base en todo ello se firmó el convenio, con lo cual el Ejército se comprometió con los diseños, estudios y obra de los establecimientos. Hace un año aproximadamente se trató el tema de involucrar a la AGLO con el fin de manejar los recursos para lograr agilidad y bajos costos en los procesos de contratación. El INPEC como operador de estos establecimientos ha venido realizando el seguimiento y entre todos se han venido haciendo ajustes de los diseños". Y "La Dra. Bahamón informa que la USPEC con el ministerio de Justicia pensaron en algún momento en deshacer el convenio del Ejército y con ello buscar quién ejecutara las obras con una contratación desde la USPEC directamente; pero que esta alternativa tiene como inconveniente el tiempo que ha pasado, y que los recursos se encuentran en la AGLO y no se pueden devolver. Que en las reuniones realizadas con la USPEC, la JEING se comprometió a entregar estudios de Guaduas el 15 de octubre, y que la JEING realizará los rellenos (afirmado), todo con el fin de que en diciembre se puedan iniciar las obras".*

(…)"

De lo expuesto, se concluye que previo a la suscripción del convenio no se implementaron las acciones y consultas necesarias para planear con eficacia y eficiencia este proyecto constructivo, y además en el desarrollo de la ejecución del convenio no se cumplieron con entregables esenciales para el desarrollo de las obras, tales como los diseños y estudios definitivos, todos estos documentos constituían elementos fundamentales para el normal desarrollo del contrato, pero los mismos en la fase precontractual no fueron ni siquiera consultados con el INPEC, lo que conllevó a un replanteamiento estructural de los mismos, haciendo necesario adaptar el sistema K – SPAN a los lineamientos que el sistema penitenciario colombiano exige, situación que era previsible por quienes suscribieron el convenio No. 227 de 2013.

Según la Subdirección de Infraestructura de la USPEC¹⁸, los diseños y estudios completos solo estuvieron disponibles hasta marzo de 2015. Pero resulta ajeno al principio de Planeación que fruto del ajuste a estos diseños y estudios el proyecto paso de un presupuesto inicial de \$26.216 millones a un costo sin iniciar formalmente obras de \$28.643 millones y se van generar solo 600 cupos, es decir 600 cupos menos de los planteados inicialmente.

El 17 de diciembre de 2015 mediante el documento denominado modificadorio No. 2 determinó lo siguiente:

“(....)

CLÁUSULA TERCERO: Modificar la Cláusula Decima - Primera Forma de Desembolso del Convenio Derivado No 227 de 2013 el cual será de la siguiente manera:

CLÁUSULA DECIMA PRIMERA — FORMA DE DESEMBOLSO: La transferencia de los recursos se realizará de la siguiente manera:

- *Un primer desembolso en el mes de diciembre de 2013, correspondiente al 50% del valor estimado del convenio, equivalente a TRECE MIL CIENTO OCHO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS DOS PESOS M/CTE (\$13.108.334.302) recursos de la vigencia 2013, los cuales serán desembolsados a la Agencia Logística, a la suscripción del convenio y el cronograma por hitos del desarrollo del convenio, aprobados por el Comité Técnico del Convenio.*

¹⁸ Ver oficio No. 150 – DINFRA 2113 del 19 noviembre de 2015.

- *Un segundo desembolso en el mes de diciembre de 2015, correspondiente al 50% del valor estimado del convenio, equivalente a TRECE MIL CIENTO OCHO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS DOS PESOS M/CTE (\$13.108.334.302) recursos de la vigencia 2015.*

(...)”

Según la información reportada por la USPEC, los mencionados pagos ya fueron realizados conforme a las estipulaciones contractuales antes anotadas, es decir que actualmente en desarrollo del convenio se han desembolsado \$26.216.668.604, lo que significa que a la fecha la totalidad del presupuesto proyectado para el convenio ya fue pagado a la Agencia Logística.

A pesar de que el flujo de recursos económicos se efectuó según lo pactado, el cronograma de los hitos del desarrollo del convenio no es coherente con la ejecución de la obra, puesto que a la fecha no se ha ni siquiera suscrito el Acta de Inicio de la obra. Aunado a esto el Proyecto estaba programado para desarrollarse en 7 meses bajo el amparo de la “Emergencia Penitenciaria y Carcelaria”, pero pasados más de 30 meses de suscrito el convenio, no se ha iniciado la obra, y por cuenta de una nueva prórroga, los 600 cupos nuevos replanteados no se van entregar antes del 31 de diciembre de 2017.

Las anteriores irregularidades obedecen a una deficiente comunicación, articulación y coordinación entre la USPEC, el INPEC, la Agencia Logística y el Ejército con lo que se observa que la Entidad no atiende los principios de Economía, Planeación y Responsabilidad que orientan la contratación pública, puesto se evidencia que no se desarrollaron las actividades necesarias con antelación al inicio de los procesos contractuales para planear el Proyecto Constructivo, de manera tal que no fuera afectado el presupuesto, plazo y características de la obra.

No obstante, conforme a los planteamientos expresados por la Unidad, se hace necesario precisar que las causas y criterios de este hallazgo obedecen a la inobservancia de los principios contractuales estatales anotados, pero también se presenta una vulneración a los principios Eficacia, Eficiencia y Celeridad de la Función Administrativa, fruto de la omisión en la gestión de la USPEC para supervisar la materializaran los fines perseguidos con el Convenio, de forma tal que se obtuviera una satisfacción a las necesidades que se pretendían resolver.

En atención a las anteriores consideraciones se determinó que el presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria, y presunta incidencia fiscal representada en los recursos pagados y que no se ven reflejados en la obra, lo supone un presunto detrimento patrimonial por \$26.216.668.604.

Hallazgo No. 72 - Predios Riohacha –consulta previa en el marco de la ley 21 de 1991 (F y D).

La USPEC suscribió el Contrato de consultoría Nro. 346 el 19 de diciembre de 2014, cuyo objeto es *“Consultoría para la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la Construcción del ERON EPMSC Riohacha en el Departamento de la Guajira”*, por valor de \$1.939.000.000; para la generación de aproximadamente 1500 cupos en el predio “Laguneta” cedido por la Gobernación de la Guajira, suscribiendo acta de inicio el 30 de diciembre de 2014.

Desde el pasado 2 de marzo de 2015 mediante Acta Nro. 01 el contrato fue suspendido manifestando lo siguiente:

“(…)

Que de conformidad con el oficio radicado No. 150-DINFRA-02443 del 11 de febrero de 2015 suscrito por los profesionales de apoyo a la supervisión del Contrato de Consultoría No. 346 de 2014, no ha sido posible realizar la entrega del predio a los consultores para el desarrollo de los estudios y diseños, toda vez que el predio Laguneta se encuentra invadido por personas de la región, situación que impide el ingreso para la ejecución de los trabajos programados

Que teniendo en cuenta la situación de orden público que se presenta y que no permite ejecutar los trabajos de campo indispensables para continuar con el desarrollo del contrato, se hace necesario suspender el contrato, mientras se solucionan los inconvenientes y se garantiza la accesibilidad al predio y la seguridad para efectuar trabajos

(…)”.

Conforme al memorando No. 150DINFRA-19668 del 28 de octubre de 2015 *“(…) con el fin de dar inicio a la ejecución del contrato e iniciar con el cronograma previsto contractualmente, se realizó visita el 9 y 10 de febrero de 2015 (...), con la finalidad de realizar la entrega oficial del predio para el desarrollo de los estudios y diseños, **lo cual no fue posible por cuanto desde ese momento se evidenció la invasión de un grupo de indígenas de la región en el predio (...)**”.* (Negrita fuera de texto).

Con respecto al proyecto de obra y su ubicación, resulta extraño al principio de Planeación Contractual, que la USPEC no desplegara las acciones necesarias para acatar el derecho que tienen las comunidades indígenas a la “Consulta Previa”, puesto que revisado el expediente contractual no se evidencian soportes de las gestiones realizadas, previo a la suscripción del contrato, tendientes a dar cumplimiento a lo establecido en la ley 21 de 1991, artículo 6, concerniente a la obligación de realizar “consulta previa” con las comunidades indígenas de la región, y que se ha precisado por la jurisprudencia constitucional, especialmente la sentencia T-993 de 2012 poniendo en riesgo los recursos públicos, que a octubre de 2015 para un 6% de avance de ejecución, correspondían a un 30% de ejecución presupuestal, equivalente a \$581.700.000 pagados, de acuerdo con la cláusula octava del contrato (Ver tabla).

“Ley 21 –artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a). Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”

Tabla No.22 -Forma de pago y valores pagados

Valor del contrato 346 de 2014			\$	1.939.000.000,00
Forma de Pago (Clausula octava del contrato 346 de 2014):				Valor pagado
Primer Pago	10%	Una vez el consultor reciba la aprobación por parte de la interventoría del organigrama, cronograma y todas las hojas de vida del personal requerido para llevar a cabo las actividades propias del cargo dentro del organigrama propuesto para la consultoría	\$ 193.900.000,00	\$ 581.700.000,00
Segundo Pago	20%	Una vez se apruebe por parte de la Interventoría la metodología PMI para el desarrollo de la consultoría	\$ 387.800.000,00	
Tercer Pago	20%	A la entrega y aprobación por parte de la Interventoría del esquema Básico Arquitectónico y estudios y diseños técnicos preliminares	\$ 387.800.000,00	
Cuarto Pago	20%	A la presentación y aprobación por parte de la interventoría del anteproyecto arquitectónico y estudios y diseños técnicos	\$ 387.800.000,00	
Quinto Pago	20%	A la presentación y aprobación por parte de la interventoría del proyecto arquitectónico definitivo, estudios y diseños técnicos definitivos debidamente aprobados por las entidades competentes y aprobación del pago de expensas de la licencia de construcción	\$ 387.800.000,00	
Sexto Pago	10%	A la liquidación del contrato	\$ 193.900.000,00	

De acuerdo con la forma de pago (ver tabla), se resalta que las actividades pagadas al contratista, corresponden a actividades que solo se realizan en

condiciones únicas de tiempo, modo y lugar, que no pueden aplicarse a contrataciones diferentes así tengan el mismo objeto del Contrato Nro. 346 de 2014, por lo anterior, y teniendo en cuenta que a la fecha de revisión efectuada la Entidad estudiaba el proceso de liquidación del contrato, se establece un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$581.700.000.

En atención a las anteriores consideraciones el presente hallazgo tiene presunta incidencia fiscal y presunta connotación disciplinaria.

1. 2016-96503-82111-D

Un recluso expone presuntas irregularidades que se vienen presentando con las porciones y la calidad de la alimentación suministrada a la población de reclusos en la Cárcel Nacional La Modelo, así como ausencia en la prestación de servicios médicos y odontológicos.

2. 2016-96558-82111-D

Señores Contraloría General de la Nación, Respetuosamente solicito su apoyo para que se realice un seguimiento exhaustivo a la labor de supervisión del contrato No 012 del 28 de Enero de 2016, durante los meses restantes, teniendo en cuenta que a la fecha existen novedades graves que impiden la prestación eficiente del servicio contratado. A continuación menciono algunos de los inconvenientes presentados:

1-El contrato mencionado no contempló la renovación de dispositivos electrónicos para el monitoreo remoto de internos, continuando con los problemas del contrato 024 de 2011 y 321 de 2014.

2-Se contrataron 4400 dispositivos, de los cuales en la actualidad existen en el parte de 14 de Marzo de 2016 una cantidad 4218 y en normal funcionamiento 1650 el resto de unidades están sin monitoreo efectivo.

3-Día tras día los equipos se han deteriorado, y por tal motivo la decadencia en la operación del monitoreo remoto a internos, y por consiguiente el aumento exagerado de reportes a la autoridad judicial errados, por problemas tecnológicos que no se han subsanado por parte de la USPEC y la empresa contratista.

4-Existen en la actualidad 2568 internos en domiciliaria que no están siendo monitoreados por problemas técnicos, que no han sido solucionados por la empresa contratista, incrementado el trabajo y generando que los funcionarios recurran a las visitas físicas al domicilio para verificar el control de la medida impartida por la autoridad judicial.

5-La empresa contratista actual no cuenta con un stock de repuestos y dispositivos para corregir estas novedades, lo cual genera un incremento exponencial de las novedades técnicas, sin poder solucionar, a lo cual el INPEC ha informado de manera categórica a la USPEC sin encontrar soluciones al respecto, dicha Entidad permitiendo que la empresa contratista desarrolle el contrato a libre albedrío y está sin control ejecuta el contrato a conveniencia.

3. 2016-96705-80154-D

Se recibe comunicación a través de la cual denuncian presuntas irregularidades en el desarrollo del contrato de suministro de alimentos No. 340 de 2015, celebrado entre el la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPC y la Unión Temporal Servialimentar 2015, cuyo objeto es suministrar el servicio de alimentación por el sistema de ración, para la atención de los internos que se encuentran a cargo del Inpec en los establecimientos de reclusión del orden nacional en los centros de reclusión militar y o en las estaciones de Policía, anomalías relacionadas con deficiencia y calidad del servicio en la ejecución del objeto contractual.

4. 2016-97042-80524-D

Solicitud de investigación de ejecución contrato de mantenimiento realizado en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario del municipio de Tumaco, Nariño.

5. 2016-98042-82111-D

El Secretario de Transparencia remite comunicación de la señora a la Directora de la Oficina de Control Interno de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, informando presuntas irregularidades en la celebración y ejecución del contrato de fiducia suscrito entre FIDUPREVISORA y USPEC, para la prestación de servicios médicos a la población carcelaria.

6. 2016-98282-80174-D

Presuntas irregularidades en la ejecución del contrato para el suministro de alimentos a los internos del Establecimiento Penitenciario del Municipio de La Dorada Caldas

7. 2016-98649-82110-D

Pone en conocimiento las irregularidades encontradas en los centros de reclusión nacional, respecto de la prestación del servicio de salud a las personas privadas de la libertad.

4-INSUMOS DE AUDITORIA:

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

SEGUIMIENTO ESTADO INCONSTITUCIONAL DE COSAS

La honorable Corte Constitucional desde el año 1998, ha encontrado que se viene presentando la vulneración de masiva de los derechos fundamentales de la población interna en los centros penitenciarios, por lo cual ha identificado que las graves condiciones en que se encuentran los internos penitenciarios del país ameritaron la declaratoria de un “Estado Inconstitucional de Cosas”. Posteriormente se han producido una gran cantidad de precedentes constitucionales sobre la materia, pero existen sentencias hito que han reunido criterios y parámetros de juicio que este honorable tribunal constitucional ha construido para el estudio de esta crisis humanitaria, a efectos de ilustrar mejor nos permitimos relacionar los siguientes apartes de este pronunciamiento jurisprudencial:

“Sentencia T-762/15

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO - Jurisprudencia constitucional/ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN ESTABLECIMIENTO CARCELARIO - Declarado en sentencia T-153/98 por hacinamiento, aún persiste

Esta Corte se ha pronunciado mediante las Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013, en las cuales la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) “en las prisiones” y en el “Sistema Penitenciario y Carcelario”, respectivamente. En dichas sentencias esta Corporación evidenció fallas de carácter estructural que requieren de la colaboración armónica de las entidades del Estado, para lograr su superación. Así mismo, estas dos sentencias son importantes referentes jurisprudenciales a partir de los cuales se ha diagnosticado y comprendido la problemática carcelaria y penitenciaria del país, en especial, por parte del juez constitucional. La Sentencia T-153 de 1998, después de realizar un análisis histórico del fenómeno de la ocupación carcelaria en el país, identificó como uno de los focos de acción contra la sobrepoblación, entre otros, la necesaria adecuación de la infraestructura física del sistema

penitenciario y carcelario de la época. Casi 15 años después, la Sentencia T-388 de 2013, reconoció que los esfuerzos en la creación de una infraestructura penitenciaria que ampliara la cobertura fueron, en su mayoría, exitosos. Por tal motivo y al evidenciar que a pesar de los esfuerzos, la crisis permanecía vigente, en dicho fallo se hizo mayor énfasis en la necesidad de adecuar la política criminal del país, a los estándares y marcos de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, pues desde esa perspectiva se pueden lograr resultados mucho más sostenibles.

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DEL SISTEMA CARCELARIO- *Diferencia entre el estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-153 de 1998 y el declarado a través del fallo T-388 de 2013*

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO PRESENTA UN NUEVO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Sentencia T-388/13

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL- *Reconocimiento en la jurisprudencia constitucional*

La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía.

POLITICA CRIMINAL- *Concepto*

La política criminal ha sido definida por esta Corte como el conjunto de respuestas que un Estado adopta para hacer frente a las conductas punibles, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en su jurisdicción. En esa medida, busca combatir la criminalidad a partir de diferentes estrategias y acciones en el ámbito social, jurídico, económico, cultural, administrativo y/o tecnológico, entre otros.

POLITICA CRIMINAL- *Etapas de formulación y diseño*

POLITICA CRIMINAL COLOMBIANA- *Es reactiva y toma decisiones sin fundamentos empíricos sólidos*

La política criminal colombiana necesita con urgencia crear y fortalecer los precarios sistemas de información sobre la criminalidad y sus dinámicas, para poder presentar propuestas que retroalimenten las diversas respuestas institucionales a los fenómenos criminales.

POLITICA CRIMINAL COLOMBIANA- *Tendencia al endurecimiento punitivo*

La tendencia al endurecimiento punitivo es una característica de la política criminal colombiana que, según el diagnóstico realizado por la Comisión Asesora, puede evidenciarse a partir del estudio de: (i) la creación de nuevas conductas penales, (ii) el incremento en las penas mínimas y máximas de los delitos existentes y, (iii) el aumento de las personas privadas de la libertad.

POLITICA CRIMINAL COLOMBIANA- *Es poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional*

POLITICA CRIMINAL COLOMBIANA- *Está subordinada a la política de seguridad*

POLITICA CRIMINAL COLOMBIANA- *Es inestable e inconsistente*

POLITICA CRIMINAL COLOMBIANA- *Es volátil, en tanto, existe debilidad institucional*

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACINAMIENTO CARCELARIO- *El hacinamiento carcelario tiene que ver con el uso excesivo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad*

POLITICA CRIMINAL DEL ESTADO- *Ejecución de penas y cumplimiento de medidas de aseguramiento*

En la etapa de ejecución de penas y medidas de aseguramiento es en la que se muestran los síntomas de todas las dificultades que emergen de la política criminal actual. Entre dichos síntomas se encuentran afectaciones relacionadas con las condiciones de reclusión a las que, sindicados y condenados, son sometidos: el hacinamiento y las otras causas de violación masiva de derechos, la reclusión conjunta entre condenados y sindicados, las fallas en la prestación de los servicios de salud en el sector penitenciario y carcelario, la precariedad de la alimentación suministrada y las condiciones inhumanas de salubridad e higiene de los establecimientos de reclusión, entre otras.

POLITICA CRIMINAL- Deberes

La política criminal debe tener un carácter preventivo. Uso del derecho penal como última ratio. Debe respetar el principio de la libertad personal, de forma estricta y reforzada. Debe buscar como fin primordial la efectiva resocialización de los condenados. Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad deben ser excepcionales. Debe ser coherente. Debe estar sustentada en elementos empíricos. Debe ser sostenible. Medición de costos en derechos económicos. Debe proteger los derechos humanos de los presos.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD- Vulneración por hacinamiento

El nivel de hacinamiento ha generado que en los establecimientos de reclusión se vulneren de manera sistemática los derechos de las personas privadas de la libertad, pues impide que éstas tengan lugares dignos donde dormir, comer, realizar sus necesidades fisiológicas, tener visitas conyugales e íntimas, ejercer actividades de recreación, de formación y de resocialización, entre otros.

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO- Criterios de superación

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO- Reiteración de la existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución, en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, declarado mediante la sentencia T-388 de 2013

POLITICA CRIMINAL COLOMBIANA- Ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad

POLITICA CRIMINAL COLOMBIANA- El manejo histórico en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena

POLITICA CRIMINAL RESPETUOSA DE LOS DERECHOS HUMANOS- Orden al Congreso de la República dar aplicación al estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos

La comisión de auditoría atendiendo numerosos requerimientos judiciales y denuncias que tocan aspectos relacionados con el Estado Inconstitucional de Cosas, dentro de sus competencias y alcance del ejercicio fiscal, realizó una

serie de pruebas formales y sustantivas para poder ofrecer una respuesta a las inquietudes que los honorables del país han planteado.

De conformidad con lo expuesto con los resultados de estas pruebas, teniendo en cuenta los informes que han realizado otros entes de control, tales como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y según los resultados obtenidos por el presente ejercicio del Control Fiscal, especialmente de la visitas efectuadas en desarrollo de la auditoría, se concluye desde la perspectiva de la gestión fiscal, que el Estado Inconstitucional de Cosas en materia penitenciaria no se encuentra superado, por cuanto las inversiones realizadas no han podido generar las condiciones mínimas para que se cumplan los objetivos del sistema penitenciario y la metas que la USPEC debía cumplir no fueron materializadas, encontrando este ente control que la crisis humanitaria que vive el sistema se ve agudizada por cuanto el nivel de hacinamiento ha aumentado. Esta conclusión haya sustento en los anteriores hallazgos y resultados del presente informe.

Es importante aclarar que la USPEC no es la única Entidad responsable de tales resultados, pero que si la deficiente coordinación y articulación con las demás instituciones responsables hace que sea mucho más difícil cumplir con los objetivos y finalidades que tiene la USPEC con el sistema penitenciario colombiano.

Se atendieron los siguientes insumos, incluidos los relacionados con las plantas de tratamiento de agua potable (PTAP) y plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR):

1. 2016-94851-82110-IS
2. 2016-96189-82111-IN
3. 2016-98204-82111-IS
4. 2016-98645-82110-IS

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

5-BENEFICIO PROCESO AUDITOR

Obras realizadas en seguimiento al contrato con FONDECUN

En las visitas realizadas en la ejecución del proceso auditor, se detectaron deficiencias en algunas obras ejecutadas por FONDECUN en los establecimientos penitenciarios de Cúcuta (Contrato 032), Pamplona contrato 627), Valledupar Alta Seguridad (Contrato 073), Valledupar Mediana

Seguridad (contrato 628) y CAMIS Acacias (Contratos 626 y 052), las cuales fueron subsanadas y/o se encuentran en proceso de reparación, y para ello se tuvo como fundamento las actas de visita levantadas en cada establecimiento, donde se dejan de presente las deficiencias técnicas detectadas en la ejecución de los respectivos contratos de obra, es decir, como consecuencia de dicho proceso auditor se llevaron a cabo las reparaciones y mejoras y/o los contratistas se encuentran adelantando las mismas, las cuales no fueron posible ser cuantificadas, pero si cualificadas, para lo cual se allegaron los soportes que dan cuenta de la actividad realizada.

6- GLOSAS DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES:

I.- HALLAZGOS EN MATERIA PRESUPUESTAL DE ACUERDO CON EL INFORME DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO 2014.

RESERVAS PRESUPUESTALES:

- *Superaron los topes \$11.426,2 millones de funcionamiento (2,64%) y \$67.919,5 millones de inversión (32,24%).*

Durante la realización de la auditoría para la vigencia 2015 las reservas presupuestales de inversión fue del 59,6% del total de presupuesto de inversión como quedo identificado en el hallazgo No. 07 denominado **Ejecución presupuesto de Inversión** donde se establecen los motivos del mismo, por lo tanto la situación se repite durante la nueva vigencia fiscal auditada.

- *Se constituyeron reservas para inversión 33,15%, sustentadas en su gran mayoría, por razones que no cuentan con el debido sustento para argumentar los problemas de fuerza mayor o caso fortuito.*

Durante la realización de la auditoria para la vigencia 2015 según lo establecido en los Hallazgos No. 08 Soportes de reserva presupuestal constituidas y No. 09 Cuentas por Pagar constituidas como Reservas Presupuestales, donde se indica que las reservas presupuestales relacionadas en estos hallazgos carecen de justificación de fuerza mayor o caso fortuito para su constitución.

CUENTAS POR PAGAR:

- *Se constituyen sin el cumplimiento de requisitos del acto administrativo que otorga la comisión.*

- *Se constituyen para funcionarios y contratistas que registran varias cuentas pendientes por legalizar.*
- *Constitución de una cuenta por pagar por \$21,4 millones sin el requisito contractual necesario para acceder al primer pago.*
- *Constitución de una cuenta por pagar por \$16,1 millones a la que le faltó \$1 millón en razón a que al CDP original se le aplicó una reducción y por tanto, se pagará dicha diferencia con vigencias expiradas.*

Durante la realización de la auditoria para la vigencia 2015 si bien no se presenta un hallazgo exacto al mencionado en la glosa, si se presenta el hallazgo Nro. 09 Cuentas por Pagar constituidas como Reservas Presupuestales, entre otros donde se observa que la Entidad presenta una confusión entre los requisitos para la constitución de la cuenta por pagar, y los documentos requeridos para el pago propiamente dicho de la obligación.

VIGENCIAS EXPIRADAS:

- *No se ejecutaron \$4.142,3 millones de reservas por lo cual expiraron y por ende el incumplimiento de las metas establecidas a través del desarrollo del objeto contractual de los mismos.*

Durante la realización de la auditoria para la vigencia 2015 según lo establecido en el Hallazgo 58 Subestimaciones Contables, que tiene efectos tanto contables como presupuestales se presentó una situación similar a la observada en la vigencia 2014, con lo cual la situación no ha sido subsanada por la Entidad y se ve abocada a futuros rubros de vigencias expiradas para proceder a su pago.

EJECUCIÓN DEL GASTO:

- *La Entidad presentó una ejecución del 97,72% del total de la apropiación, que en consideración de la CGR están sobreestimados ya que los cálculos la determinaron en 72,12%.*

Durante la realización de la auditoria para la vigencia 2015 según lo establecido en el Hallazgo 06 Principios Presupuestales que tiene efectos tanto contables como presupuestales se presentó una situación similar a la observada en la vigencia 2014, con lo cual la situación no ha sido subsanada por la Entidad y se ve abocada a futuros rubros de vigencias expiradas para proceder a su pago.

II.- HALLAZGOS EN MATERIA CONTABLE DE ACUERDO CON EL INFORME DE AUDITORÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA EL BALANCE GENERAL DE LA NACIÓN 2014.

- *El saldo de la cuenta avances y anticipos entregados que a 31 de diciembre de 2014 ascendió a la suma de \$150.177, 2 millones, se encuentra sobrestimada en \$92.815,5 millones, debido a que se incluyeron valores de anticipos concertados o estipulados contractualmente pero no pagados, los cuales fueron constituidos presupuestalmente como cuentas por pagar, situación que sobrestima la partida avances y anticipos entregados, como la contrapartida resultado del ejercicio en \$92.815,5 millones. Lo anterior contraviene lo establecido en el Manual de Procedimientos emitido por la Contaduría General de la Nación y adoptado por la Resolución 356 de 2007.*

Durante la realización de la auditoria para la vigencia 2015 si bien se subsano el hallazgo propiamente mencionado, se presentó una situación similar a la observada en la vigencia 2014 que quedo consignada en los Hallazgos 56 Incertidumbres Contables y 57 Construcciones en curso.

- *Recursos entregados en administración a 31 de diciembre de 2014 se encuentra sobrestimada en \$13.587,6 millones, en razón a que dentro de su saldo quedo registrado el valor entregado al Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca –FONDECUN, por el valor mencionado, cuando realmente este valor quedó constituido en el rezago presupuestal de la vigencia 2014 y su pago efectivo se realizó en los meses de febrero y marzo de 2015, situación que de igual manera sobrestima resultados del ejercicio en el mismo valor. Lo anterior por incumplimiento en la aplicación de la normatividad contable contemplada en el Régimen de Contabilidad Pública, Libro II Manual de Procedimientos, Título I Catalogo General de Cuentas, Capítulo 2 Descripciones y Dinámicas.*

Durante la realización de la auditoria para la vigencia 2015 si observa que se subsano el hallazgo propiamente mencionado.

III.- EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN CONTABLE EN LOS DOS (2) ÚLTIMOS AÑOS DE ACUERDO CON EL INFORME DE AUDITORÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA EL BALANCE GENERAL DE LA NACIÓN 2013 - 2014:

La opinión contable para la auditoria a la vigencia fiscal 2015 es nuevamente negativa, ya que en la vigencia fiscal también fue negativa.

7. ANEXOS

Anexo No. 1. Estados Contables 2015 y notas explicativas