

INFORME DE AUDITORÍA

INFORME SEGUIMIENTO SENTENCIAS T-388/13 Y T-762/15 SEGÚN AUTO 121 DE 2018

CGR-CDJ
Julio de 2020

INTRODUCCIÓN

Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto por el auto 121 de 2018, emitido por la Sala Especial de Seguimiento al cumplimiento de las sentencias T- 388 de 2013 y T- 762 de 2015 con el fin de informar a la Corte Constitucional y a la sociedad civil sobre los avances y rezagos del Gobierno Nacional respecto al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, dentro de los plazos establecidos por el Juez Constitucional.

Con el contenido del documento que se somete a consideración, la Contraloría General de la República somete a consideración el resultado de sus actuaciones control fiscal (Informes, Tramite de denuncias, servicios e Insumos) adelantadas durante el primer semestre de 2020, ejecutadas en cumplimiento de atribuciones constitucionales y legales, pero orientadas a resaltar los avances de los mínimos constitucionalmente asegurables determinados por la Corte Constitucional, con miras a superar el ECI.

En el primer capítulo se presentan las principales conclusiones obtenidas en ejercicio del control fiscal efectuado durante el primer semestre de 2020, que consistió en la ejecución de las auditorías Financieras al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, para la vigencia 2019.

En la segunda parte del documento, presentamos algunas actividades realizadas por la Contraloría Delegada para el sector Justicia en Atención a la Emergencia generada por el COVID 19.

El numeral tres se presenta las observaciones alcanzadas por el Órgano de Control en materia de atención en salud a la población privada de la libertad, que complementan la síntesis de los resultados del primer capítulo y soportan la evaluación independiente del informe del Gobierno Nacional, en relación con este eje.

En el cuarto capítulo se presentan las conclusiones desde una perspectiva sectorial, evaluando entre otros, los requerimientos efectuados por la Corte Constitucional diferentes a los seis mínimos constitucionalmente asegurables en los que se concentró el octavo informe de avance.

Finalmente, en el último capítulo se emite el pronunciamiento fiscal sobre el informe presentado por el Gobierno Nacional en relación con el avance al cumplimiento de las sentencias que decretaron el ECI y su conformidad con los parámetros planteados por el mismo auto, concepto independiente

derivado de la no participación de la Contraloría General de la República en el Grupo especial de Seguimiento.

MARCO GENERAL

Tanto la Constitución Política de 1991 como diferentes tratados internacionales suscritos por el país relacionados con derechos humanos, plantean los principios a tenerse en cuenta como objetivos de las penas privativas de la libertad. Es así como la Ley 65 de 1993 Código Penitenciario y Carcelario en su artículo 9º plantea como funciones y finalidades de la pena que sea protectora y preventiva, fundamentada en la resocialización y el artículo 10 asigna al tratamiento penitenciario la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la Ley penal.

Debido a las graves deficiencias del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC) en lo atinente a las penas y la resocialización, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-153 de 1998 declaró por primera vez el Estado de Cosas Inconstitucionales, reiterándolo a través de las Sentencias T- 296 de 1998, T-160 de 2010, T- 388 de 2013 y T-762 de 2015.

En los dos últimos pronunciamientos la Corte Constitucional impartió una serie de órdenes a las entidades ejecutoras de la política criminal y penitenciaria e invitó a la Contraloría General de la República – CGR con el fin de realizar un seguimiento al cumplimiento de dichas Sentencias.

En las Sentencias T- 388 de 2013 y T-762 de 2015 la Corte formuló unos Mínimos Constitucionales Asegurables para que las entidades encargadas de la ejecución y el seguimiento emitan un pronunciamiento sobre el estado de cosas inconstitucionales, con el fin de establecer unas estrategias de seguimiento con participación del Gobierno y los órganos de control.

Adicionalmente, la Corte Constitucional designó una sala especial en el 2017 para el seguimiento de las Sentencias T- 388 de 2013 y T-762 de 2015 y posteriormente mediante Auto 121 de 2018 la mencionada sala solicitó información sobre los avances, rezagos y retos de la estrategia.

1. PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS POR LA CGR EN LAS AUDITORÍAS FINANCIERAS A INPEC Y USPEC VIGENCIA 2019.

La CGR en desarrollo del PVCF 2020 primer semestre, realizó auditorías financieras al INPEC y el USPEC sobre las cuentas fiscales anuales rendidas de la vigencia 2019. Estas acciones de control fiscal detectaron algunas situaciones que vislumbran que los mínimos constitucionales asegurable se han visto vulnerados frente a la prestación del servicio a la Población Privada de la Libertad, que le compete a cada una de las Entidades citadas.

Por otra parte, también fue importante visualizar si dichas entidades cuentan con un control interno efectivo que les permita corregir y mejorar la prestación del servicio conforme con la normatividad vigente y emitir un pronunciamiento de fondo del fenecimiento o no de la cuenta fiscal.

A continuación, se relacionan los resultados más relevantes generados en el proceso auditor.

1.1. OPINIÓN CONTABLE, PRESUPUESTAL Y FINANCIERA, INPEC - USPEC.

1.1.1 *Opinión Contable*

La opinión sobre los Estados Financieros emitidos para el 2019 INPEC y USPEC es **NEGATIVA**, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, es decir, no reflejan razonablemente la situación financiera de las dos entidades auditadas.

Para el caso de la USPEC, la Contraloría General de la República conceptuó que la Opinión Contable **NEGATIVA**, fue generada especialmente por:

La Entidad, a pesar de haber suscrito 2 contratos de consultoría con el objeto de implementar las NICSP, no depuró los saldos a 31 de diciembre de 2017 y en general no atendió el Instructivo 002 de 2015 de la CGN; en consecuencia, la falta de depuración de saldos y de conciliaciones con las áreas involucradas en los diferentes procesos que se relacionan con la información contable, la falta de oportunidad e ineficiencia en el reporte de información, trajo como consecuencia la re expresión de estados financieros; así mismo, la falta de oportunidad en la legalización de los servicios prestados a las Personas Privadas de la Libertad, sobre todo en salud y alimentación, constituyen deficiencias que afectan el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de la entidad y notas a los estados financieros.

Las debilidades detectadas de Supervisión e Interventoría en la ejecución de los contratos de obras y mantenimientos de la infraestructura carcelaria, así como la Planeación de los mismos, se refleja en las múltiples prórrogas y, adiciones, con otro agravante: las suspensiones, que impiden cumplir a cabalidad con el objeto misional para el cual se creó esta Entidad, circunstancias que impiden cumplir con las metas y planes propuestos, afectando el buen uso y manejo de los recursos y por tanto a la población beneficiaria de la inversión o uso del recurso público.

Las Notas a los estado financieros, presentadas por La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, no cumplen con las características establecidas en el Marco Conceptual, pues no proporcionan información comprensible y no relacionan de manera clara y demostrable la información expuesta en el cuerpo de los Estados Financieros, situación que impide y limita, a los usuarios de la información, en nuestro caso, conocer a fondo la gestión realizada, el buen uso y la condición de los recursos en cumplimiento de la misión institucional.

La Cuenta de Patrimonio, subcuentas 310901- Utilidad o Excedente acumulados y 310902- Pérdidas o Déficits acumulados, presentó la mayor variación y re expresión en los saldos de la vigencia anterior, principalmente por los registros extemporáneos de servicios recibidos en el año 2018 y pagos en el 2019, correspondientes a los servicios prestados de vigilancia, alimentación, arrendamiento, interventoría a la prestación de servicios de alimentación y salud, así como la transferencia de obras de construcción al INPEC y que correspondían a vigencias anteriores.

La Cuenta 270103 Litigios y Demandas – Administrativas presenta incertidumbre por \$566.151.247.500, por el reconocimiento contable de la provisión de los procesos jurídicos, desconociéndose el estado o la instancia del proceso, en la información suministrada, lo que trajo como consecuencia el déficit del ejercicio a 31 de diciembre de 2019 de \$-306.523.003.614,99.

Las Cuentas 151003 – Mercancías en Existencia – Construcciones – Obras Terminadas y 152002 – Productos en Proceso – Construcciones – Obras en curso, se encuentran subestimadas por no registrar como mayor valor del activo los contratos suscritos por conceptos de Consultoría e Interventoría, los cuales se reconocen contablemente cuando están directamente asociadas con la construcción y son necesarias para poner el activo en condiciones de uso.

De igual manera, la cuenta Recursos Entregados en Administración presenta sobreestimación en el saldo de los contratos No. 363-2015, 331-2016 y 145-2019, que corresponde a valores ya ejecutados en la prestación del servicio

de salud, sin embargo, la Dirección Logística, como área encargada de la Supervisión de la legalización de los gastos reportados por el Patrimonio Autónomo, no realiza oportunamente la labor y en consecuencia, los gastos por concepto de salud se vienen registrando después de pasada la vigencia, afectando los Estados de Situación Financiera y de Resultados tanto del USPEC como del INPEC, que trae consigo la re expresión de los mismos.

El control interno contable presenta incumplimientos en atención a los numerales 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información y 3.2.91 Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable de la Resolución 193 de 2016 de Control Interno Contable expedida por la CGN, por la ausencia de análisis, verificación y conciliación de la información generada por las áreas involucradas en especial infraestructura y logística.

Finalmente, se pagaron vigencias expiradas con cargo al presupuesto de la vigencia 2019, tramitadas por la Entidad, teniendo en cuenta la Ley 1940 de 2018, artículo 57 “sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulen la materia y los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal, se podrá hacer bajo el concepto "Pago de Pasivos Exigibles Vigencias Expiradas".

Para el caso de **INPEC**, la Contraloría General de la República, la Opinión Contable **NEGATIVA**, fundamentada en la evidencia obtenida del análisis de las cuentas examinadas y en la calificación del control interno contable, en el cual se detectaron incorrecciones que superan la materialidad contable, y afectan la materialidad cualitativa en cuanto la clasificación y revelación o presentación de los estados financieros de la entidad.

El proceso de conciliación y cruce de información entre las dependencias involucradas y el área contable no es oportuno, existen partidas conciliatorias pendientes de identificar las cuales se han incrementado y no se han registrado contablemente por no contar con los documentos soporte, situación que genera incertidumbre en los saldos.

Se evidenció que el proceso de depuración de la Propiedad, Planta y Equipo, relacionada con los bienes inmuebles como Terrenos y Edificaciones, labor que debía ser realizada en cada una de las subunidades y expuestas ante el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable no se cumplió.

La entidad no cuenta con una Política Contable de los Créditos Judiciales adoptada de acuerdo con el marco normativo y procedimientos de tipo contable para el reconocimiento, medición, presentación y revelación de las

obligaciones de créditos judiciales establecido por la Contaduría General de la Nación.

La información que los apoderados designados por el Instituto para su representación, registran en el aplicativo EKOGUI relacionada con el valor de las pretensiones y de las obligaciones por fallos ejecutoriados no tienen en cuenta los parámetros establecidos en la normatividad expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE, adicionalmente se presentan deficiencias en la entrega oportuna de la información de quienes ejecutan procesos que intervienen o generan información al área contable, por lo que no se refleja en los estados financieros la situación real de los procesos judiciales, generando incertidumbre en el saldo de las cuentas involucradas.

Adicionalmente, se evidencian errores y debilidades en el proceso contable que inciden en la evaluación del sistema de control interno, principalmente por la medición inicial requerida para elaborar el estado de situación financiera inicial, la cual se realizó en marzo de 2019, para el cargue de saldos de 2018.

1.1.2. Evaluación Consolidada Control Interno Financiero

Como resultado de la evaluación del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles, realizado a la USPEC se emite un concepto sobre control interno financiero **“Con deficiencias”**, con una calificación de 1,78, generado por las deficiencias detectadas tanto en el Control Interno Financiero como en el Presupuestal, por la legalización inoportuna de gastos, deficiencias en los procedimientos y controles de las áreas generadoras de información financiera en la realización periódica de conciliaciones y depuración de saldos, los contratos de consultoría e interventoría, no se llevan como un mayor valor del activo, afectando el valor real de las obras transferidas al INPEC, debilidades en la supervisión e interventoría de los contratos de obras y mantenimientos, suscripción de actas de liquidación sin el lleno de los requisitos legales, pérdida de apropiaciones presupuestales, pérdida de cupos de vigencias futuras, aplicación de normas desactualizadas en los actos administrativos, pérdida de competencia en la liquidación de contratos, entre otros.

Por su parte, la evaluación del Control Interno Financiero Consolidado del **INPEC** dio como resultado una calificación de 1.61, por lo cual se emite concepto de Con Deficiencias. Concepto sustentado en debilidades en los controles diseñados para la mitigación de los riesgos evidenciados en los procesos y áreas examinadas; y que pese a que la entidad ha diseñado y ejecutado actividades para monitorear la efectividad del sistema de control interno contable, y ha realizado el seguimiento a los planes de mejoramiento, persisten debilidades en la aplicación de la Resolución 193 de 2016 “Por medio

de la cual se incorpora en los procedimientos transversales del Régimen de Contabilidad Pública el procedimiento para la evaluación de control interno contable”, y Marco Conceptual para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos, detectados en los siguientes casos:

- Los mecanismos de la entidad para la conciliación de las cifras entre el área financiera y las demás dependencias que producen información no son efectivos afectando las cifras reflejadas en los Estados Contables.
- Los procedimientos de depuración de las cifras de los Estados Contables no operan adecuadamente, lo cual impide que se refleje la realidad financiera de la Entidad.
- Las actividades desarrolladas para subsanar hallazgos de vigencias anteriores no son efectivas, especialmente en las cuentas bancarias, créditos judiciales y pasivos contingentes.
- Se determinaron debilidades en análisis, verificación y conciliación de información en especial para determinar saldos iniciales, estimación de vidas útiles y aplicación de las políticas del nuevo marco normativo.
- Las anteriores situaciones afectan la realidad de los hechos económicos y operaciones financieras, reflejados en los saldos del Estado de Situación Financiera con corte a 31 de diciembre de 2019 y la calificación del control interno financiero.

1.1.3 Opinión sobre la Ejecución Presupuestal

De acuerdo con la evaluación efectuada se evidenció que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC- para la vigencia 2019, en su gestión y ejecución presupuestal presentó debilidades al no definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; generando el incumplimiento de los objetivos y actividades planeadas; e igualmente, la inobservancia de los principios presupuestales de anualidad y programación integral de que trata el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

En consecuencia, a partir de la determinación de la materialidad cuantitativa y cualitativa establecida en la Guía de Auditoría Financiera, se concluye que la gestión en la ejecución del presupuesto de la vigencia auditada es NO RAZONABLE, conforme al concepto y valor de las incorrecciones materiales encontradas que ascienden a \$62.857.330.809 y que impactaron la información presupuestal de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

Lo anterior, se soporta en los hallazgos señalados en este informe, los cuales se presentan a continuación:

- En la vigencia 2019 la USPEC dejó sin ejecutar \$44.922.714.584 del total de la apropiación presupuestal para el rubro de Inversión por valor de \$285.035.189.359 de los cuales comprometió \$240.112.474.775.
- El presupuesto de inversión 2019 se impactó en \$2.109.162.578 al asumir pasivos exigibles - vigencias expiradas, que datan desde el 2013, es decir, la ejecución de la inversión por \$240.112.474.775 se redujo en igual cuantía.
- Durante la vigencia 2018 la USPEC solicitó aprobación de cupos para comprometer apropiaciones de vigencias futuras en el presupuesto de gastos de la vigencia 2019, de los cuales recepcionó autorizaciones en cuantía de \$101.803.853.756 para los rubros de funcionamiento e inversión, sobre los que se asumieron compromisos por valor de \$83.869.237.532, dejando sin utilizar \$17.934.616.225 de los cupos de las vigencias futuras para el desarrollo de los procesos contractuales para la adquisición de bienes, servicios y para los proyectos de inversión de la Entidad

Por su parte, la opinión de la CGR en la gestión presupuestal del 2019 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, fue RAZONABLE, salvo por los hallazgos determinados, sobre la Gestión Presupuestal, donde el valor de incorrecciones no materiales encontradas que ascienden a \$3.174.166.406, que impactaron la ejecución presupuestal de ingresos gastos e inversión. Los aspectos más relevantes fueron:

- Que los recursos de inversión y funcionamiento destinados a los proyectos mencionados no han brindado los resultados esperados, afectando el grado de eficiencia y aprovechamiento de los dineros públicos; ya sea porque no se cumplieron los tiempos estimados para su culminación o porque el alcance y beneficio propuesto no logró las expectativas inicialmente plasmadas en los estudios previos.
- Deficiencias de planeación, programación y coordinación, lo que generó que la entidad expidiera CDPS, por \$1.429.587.389.59 para el reconocimiento y posterior pago de pasivos exigibles de vigencias expiradas.
- Deficiencias de planeación, programación, seguimiento y control en virtud del desarrollo de los Contratos Interadministrativos y compraventa No. 118, 167 y 177, lo que ocasionó que la entidad constituyera reservas presupuestales sin que se encontrara en la causal de un hecho de fuerza mayor o imprevisible.

- Incumplimiento de los principios de anualidad y eficiencia, para ejecutar los contratos en la respectiva vigencia fiscal y riesgo por el impacto en el cubrimiento esperado de dichos proyectos.

El INPEC al cierre de la vigencia fiscal 2019, constituyó reservas presupuestales por \$45.615.607.901, de las cuales la CGR **no refrenda** las reservas constituidas por valor de \$1.105.570.138, relacionadas con los Contratos Interadministrativos No. 118 de 2019, celebrado entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Imprenta Nacional de Colombia, Contrato de compra venta No. 167, de 2019, celebrado entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y Comercializadora Fibrilar SAS y Contrato de compra venta No. 177, celebrado entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y Metálicas la Industrial Ltda., las cuales no se encuentran justificadas en situaciones de fuerza mayor o imprevisible que obligara su constitución.

1.2 FENECIMIENTO DE LA CUENTA FISCAL –

Como resultado de las anteriores opiniones, La Contraloría General de la República **NO FENECIO** las cuentas fiscales del INPEC y USPEC para la vigencia fiscal 2019.

1.3 RESULTADOS DE CONTROL FISCAL FRENTE A LOS MÍNIMOS CONSTITUCIONALMENTE ASEGURABLES

A continuación, se señalan los principales resultados que soportan la opinión y conceptos de la Contraloría General de las auditorías financieras realizadas sobre la ejecución de los recursos públicos en la vigencia 2019, tanto del USPEC como del INPEC, para lo cual desarrollaremos puntualmente lo que respecta a los mínimos constitucionales asegurables

1.3.1 INPEC.

El Auto 121 de 2018 establece como parámetro para entidades de control, que las evaluaciones deben considerar los mínimos constitucionales asegurables, como fundamento de su labor de seguimiento.

En el informe emitido se expone el estado de avance en la superación del ECI, bajo los estándares establecidos por la Corte, generando los siguientes resultados.

- **RESOCIALIZACIÓN.**

Enfoque Equidad de Género

Mediante Resolución No. 0953 de 2019, el INPEC asigna unas partidas presupuestales a algunas de sus Direcciones Regionales para la vigencia fiscal 2019, "...con el fin de dar respuesta al Programa de Bienestar Laboral e Incentivos versión 2-2019, el cual consideró conveniente que los funcionarios participen en el Programa de acompañamiento Integral al funcionario mediante la actividad de Equidad de Género, con el fin de sensibilizar a los participantes acerca de la importancia de la prevención de la violencia contra las mujeres y el respeto por la identidad de género y la diversidad sexual para fomentar ambientes laborales incluyentes, libres de discriminación y violencia por razones de género".

Así mismo, emitió la política de equidad de género y respeto por la diversidad, aprobada mediante Acta No. 04 de 2019, emitida por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño.

Se observa que toda actividad se desarrolla frente a los funcionarios del INPEC pero no se gestiona frente a la Población Privada de la libertad – PPL, en todos los establecimientos carcelarios ni a su entorno familiar para prepararlas para asumir a sus familias (esposos (as) e hijos) una vez recobrada la libertad, tampoco, se tiene política ni gestión de equidad y género para la cotidianidad en los centros carcelarios y esto hace posible el maltrato a la población LGTBI al interior de los recintos presentándose acciones agresivas e invasivas de la dignidad humana.

El INPEC, no ha promovido desde y para los establecimientos penitenciarios y carcelarios, acompañado del USPEC y con el apoyo de la sociedad civil, el sector privado y el Gobierno, la implementación de la política hacia una rehabilitación con enfoque de equidad y género y una adecuada atención post-penitenciaria, que facilite la educación y rehabilitación para la reinserción social y laboral de todos la PPL en igualdad de condiciones, que le permitan a la PPL restablecer y mantener los lazos familiares y trabajar sin el estigma del encierro, pues carecen de programas de intervención, resocialización y rehabilitación con enfoque de género.

Igualmente, en lo de su competencia no ha asumido y resuelto los múltiples desafíos que enfrenta el estado, respecto de la población penitenciaria, como lo es el crecimiento desmedido de número de privados de la libertad y su consabido hacinamiento en condiciones malsanas física, emocional y de rehabilitación violatorio de cualquier condición de equidad y género.

Así mismo adolece de ausencia de programas que logren una oferta y acceso de servicios básicos de justicia penal; de una generación de oferta de mecanismos alternativos a la prisión para la creación y fortalecimiento de un cambio en términos de Equidad y Género como beneficio de una política de Estado de Equidad y Género para los PPL que genere unas relaciones más armónicas.

Con lo anteriormente enunciado impacta negativamente la consecución de su misión y visión ya que no logra en términos de eficiencia y eficacia la atención social en el marco de la transparencia, integridad los derechos humanos y el enfoque diferencial y de Equidad y Género de tal manera que logre la resocialización y unas relaciones igualitarias en términos de Equidad y Género.

Teniendo como efecto que no ha logrado el fin de sensibilizar a los participantes acerca de la importancia de una política de la prevención de la violencia contra las mujeres y el respeto por la identidad de género y la diversidad sexual para fomentar ambientes laborales incluyentes, libres de discriminación y violencia por razones de género al interior de los recintos carcelarios, que puede seguir generando demandas contra la nación por heridos y muertes por estos hechos.

Inventarios Materias Primas

Se evidenciaron debilidades en el registro de las cuentas de Inventarios de Materias Primas, adquiridas que deben ser sometidos a un proceso de transformación para convertirlos en alimentos en el proyecto productivo de Panadería y ser comercializados por la entidad, Materiales y Suministros, adquiridos para ser consumidos o utilizados en la producción de bienes de los proyectos productivos y en la prestación de los servicios misionales de la entidad, y de Inventario de Mercancía en existencia de los bienes adquiridos con el objeto de ser vendidos y que no requieren ser sometidos a ningún proceso de transformación, explotación, cultivo, construcción o tratamiento en el Proyecto Productivo Expendio del Establecimiento Carcelario, con el fin de satisfacer las necesidades diferentes a la alimentación básica de los Internos.

En el Inventario de Mercancías en Existencia, en la subcuenta Semovientes, que representa el valor del inventario para las actividades comerciales, industriales y agrícolas, desarrolladas en el proyecto productivo de cría de carneros, no se encuentra registrado en la contabilidad del Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación el inventario de ovinos que a corte 31 de diciembre de 2019 reportó la existencia de cuarenta (40) carneros, los cuales se encuentran sin cuantificar.

Ejecución Proyectos de Inversión

Para la ejecución de los proyectos del Plan de Inversiones, se asignaron inicialmente \$2.401.494.351. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2019, el valor ejecutado fue de \$1.737.773.556.77, que representa el 72% del total apropiado, quedando sin ejecutar \$663.720.794.23, en donde los Proyectos de Actualización de los Procesos Educativos en los Establecimientos de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano garantizando el Derecho Fundamental a la Educación y al Proceso de Tratamiento Penitenciario Nacional; e Implementación de herramientas Tecnológicas y Elementos para mejorar la Calidad y Eficiencia en la Prestación del Servicio al Ciudadano del INPEC Nacional, no registraron porcentaje de ejecución; Fortalecimiento del Programa de Atención de Consumo de Sustancias Psicoactivas en la Población Privada de la Libertad a cargo del INPEC , porcentaje de ejecución 70% y el proyecto Implementación de Herramienta de Evaluación Penitenciaria Nacional .porcentaje de ejecución del 79%.

Convenio No. 0006-260619- 015

El día 26 de junio de 2019 el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC suscribió el Convenio Interadministrativo N°006 con el municipio de Soledad por \$250.000.000 cuyo OBJETO: *Convenio interadministrativo para aunar esfuerzos técnicos administrativos y económicos para el fortalecimiento de los procesos de resocialización y dignificación de la población carcelaria de ese municipio que se encuentra recluida en los centros de reclusión administrados por el instituto nacional penitenciario y carcelario INPEC en los establecimientos de Barranquilla.*

En la revisión de la ejecución contractual del convenio se observa que se estableció un aporte del 32% del valor del convenio equivalente a \$80.000.000 para mantenimiento de vehículos del parque automotor del Establecimiento de Reclusión del Oden Nacional-CMS Barranquilla, servicios y remuneraciones que no esta contemplados en el artículo 19 de la ley 65 de 1993, fundamento legal de la suscripción de dicho convenio, siendo a la vez el único aporte que se ejecutó por valor de \$51.500.000, que representa el 20.6% del valor total de convenio, evidenciándose que el objetivo de brindarle beneficios que coadyuvaría al fortalecimiento de los procesos de resocialización y dignificación de la Poblacion Privada de la Libertad-PPL de los ERON CMS Barranquilla y EPMSC de Barranquilla no se cumplió en su totalidad.

Lo anterior se presenta por deficiencia en las actividades de supervision para el cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones contraidas por las partes conllevando a que la programacion de estos recursos no se transformaran en servicios y remuneraciones en beneficio de la atención de la

Población Privada de la Libertad-PPL de los Erones CMS Barranquilla y EPMSC de Barranquilla.

ALIMENTACIÓN

Recursos de Convenios

Durante la Vigencia 2019 el INPEC reporta que a través de las diferentes Regionales suscribió convenios con Entes Territoriales para: “Aunar esfuerzos humanos, administrativos, jurídicos, tecnológicos, logísticos entre otros, con la finalidad de invertir los recursos aportados por la entidad territorial destinados al Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional –ERON- a cargo del INPEC, que reciben personas indiciadas o sindicadas con detención preventiva...”, del respectivo Municipio y/o Departamento, por valor aproximado de \$11.164.520.000, recursos que no están revelados en los estados financieros y tampoco en el cuadro remitido a la CGR con información extractada del libro auxiliar de SIIF NACION en el cual se relaciona solamente 15 Establecimientos de Reclusión que efectuaron registros contables en la cuenta 480890004 por concepto de convenios por valor de \$1.200.558.529, lo anterior evidencia que la cuenta 4808 se encuentra subestimada en \$9.963.961.471 al igual que la cuenta 1514 – Inventario de Materiales y Suministros.

Adicionalmente, el INPEC no cuenta con un procedimiento que le permita establecer si el monto de los recursos recibidos de los entes territoriales es suficiente o no para cubrir el costo mensual de cada uno de los internos recibidos de estos, ni se han determinado acciones al respecto.

Lo anterior por deficiencias en el sistema de control interno implementado para el adecuado registro de los ingresos de la respectiva vigencia y que no permite a la alta dirección tener claramente establecido el monto real de los ingresos por este concepto y su destinación, que le permita la adecuada y oportuna toma de decisiones sobre el tema, así como tampoco, dejan conocer las situaciones que caracterizan particularmente a la entidad y a las realidades de su proceso contable.

Inventarios Mercancía en Existencia

Examinado el saldo de la cuenta 1510-MERCANCÍAS EN EXISTENCIA por \$223.991.573 equivalente al 7% del total de los activos reportado en la contabilidad del Establecimiento de Reclusión con corte a 31 de diciembre de 2019, el cual representa el valor de los bienes adquiridos con el objeto de ser vendidos y que no requieren ser sometidos a ningún proceso de transformación, explotación, cultivo, construcción o tratamiento en el Proyecto

Productivo EXPENDIO del Establecimiento Carcelario, con el fin de satisfacer las necesidades diferentes a la alimentación básica de los Internos, se estableció una diferencia por \$183.311.879 con relación al valor del Inventario Final de Existencias Costeadas reportado en el Sistema de Información “ACTIVA”, discrepancia pendiente de depurar.

SERVICIOS PÚBLICOS

Pago de Intereses de Mora en los Servicios Públicos

Para el año 2019, la Regional Occidente, solicitó \$18.723.241.538, para su funcionamiento, sin embargo, el nivel central del INPEC asignó recursos presupuestales por \$8.109.279.028; de los cuales \$7.289.289.731 fueron destinados para el pago de los servicios públicos domiciliarios de la regional y de los establecimientos carcelarios adscritos, es decir, del total del presupuesto asignado, el 89.89% se destinó al pago de servicios públicos.

Como resultado del análisis efectuado al pago de las facturas de los servicios públicos, en la vigencia 2019, de la Regional Occidente del INPEC y de los Establecimientos Carcelarios adscritos, se estableció que esta regional no pagó en forma oportuna la totalidad de dichos servicios.

En el año 2019 se facturaron servicios públicos por un valor total de \$97.005.021.649, de los cuales se pagaron \$7.595.421.198, sobre los cuales la entidad tuvo que pagar intereses de mora por \$510.361.433, que representan el 6.71% del total pagado.

Las anteriores situaciones se originaron debido a que, pese a que la Dirección Regional Occidente había solicitado los recursos que se requerían para el pago de estas obligaciones, el nivel central del INPEC no le asignó los recursos presupuestales suficientes para su pago oportuno y completo, por lo cual, finalmente no contó con los recursos suficientes necesarios para el pago oportuno de estas facturas.

Como consecuencia, la regional pagó en forma extemporánea algunas facturas y tuvo que pagar intereses de mora por la cuantía antes señalada, hecho que afectó el patrimonio de la entidad.

1.3.2 Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

A continuación, se señalan las circunstancias o hechos que se relacionan con los mínimos constitucionales asegurables, evidenciados por la Contraloría General en la Auditoría Financiera realizada en la vigencia 2019:

INFRAESTRUCTURA

Mercancías en Existencia – Construcciones (Obras Terminadas)

El saldo de la cuenta 1510 Mercancías en Existencia, subcuenta 151003 Construcciones, con corte a 31 de diciembre de 2019 refleja un saldo \$0.00., como producto de la transferencia de obras terminadas y recibidas por la USPEC y entregadas al INPEC.

Al analizar el auxiliar de la Cuenta, las actas de liquidación consultadas a través del SECOP, lo observado por la Oficina de Control Interno como resultado de sus auditorías, la explicación de la Nota a los Estados Financieros No. 3.1 y confrontar que las fechas de las Actas de entrega de la obra corresponden a las vigencias 2017 y 2018, se evidencia la inoportunidad en la transferencia de bienes al INPEC, situación que obedece a la falta de conciliación entre el área contable e infraestructura que es la responsable del seguimiento y ejecución de los contratos de obra y mantenimientos suscritos e informar periódicamente la situación legal, jurídica y contable de los mismos, que consecuentemente afectan la razonabilidad de los Estados Financieros tanto del USPEC como los del INPEC.

El Contrato 403 de 2014, que se encuentra en la relación de los transferidos y cuyo objeto era la *“Construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué-Picalaña “COIBA”*, tuvo el contrato de interventoría No. 391 de 2014 cuyo objeto era realizar la *“Interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Picalaña “COIBA”*.

Según Acta de Liquidación del 30 de abril de 2019, al contrato No. 391 de 2014 se le facturó el valor de \$2.654.249.336, quedando un saldo a favor del contratista de \$235.933.468 que se pagó con vigencias expiradas. Valor que no se llevó como un mayor valor del activo, en el entendido que no se trataba de un mantenimiento, los cuales se llevan al gasto, ya que las interventorías se reconocen contablemente cuando están directamente asociadas con la construcción y son necesarias para poner el activo en condiciones de uso.

Productos en Proceso – Construcciones (Construcciones en Curso)

Para el análisis de la Cuenta 1520 Productos en Proceso, Subcuenta 152002 Construcciones y sus auxiliares, se realizó seguimiento y cruces de datos, de acuerdo con la información suministrada por Contratación, Presupuesto, Tesorería y las consultas realizadas en el SECOP, de los contratos suscritos y liquidados en la vigencia 2019 y anteriores, donde se encuentra una relación

de contratos de obra e interventorías que no se registraron en esta Cuenta y los que se encuentran registrados, difieren en los pagos realizados, afectando la razonabilidad de la cifra reportada a 31 de diciembre de 2019.

Los contratos son los siguientes:

NO. CONTRATO	PAGOS REALIZADOS	SALDO REPORTADO	VALOR SUBESTIMADO
392-2014	\$1.683.840.354	\$-	\$1.683.840.354
393-2014	\$1.681.260.514	\$-	\$1.681.260.514
124-2015	\$3.483.598.700	\$173.020.300	\$3.310.578.400
174-2019	\$801.041.511	\$335.280.888	\$465.760.623
174-2018	\$530.916.888	\$-	\$530.916.888
179-2019	\$331.979.751	\$407.169.406	-\$75.189.655
		TOTAL	\$7.597.167.124

Fuente: Matriz de Contratación USPEC consolidada

Análisis de Respuesta

De acuerdo a lo analizado de la respuesta dada por la Entidad y la conciliación aportada, se acepta parcialmente y se tienen en cuenta los saldos reportados en los contratos 401 y 402 de 2014, sin embargo, frente a los demás contratos que se señalan en el cuadro que se adjunta, la Dirección de infraestructura no se pronuncia técnicamente, sobre si hay que registrar como mayor valor los contratos de interventoría pagados con cargo a los contratos antes señalados, y con el resto de los contratos, no coinciden los pagos frente a lo reflejado en la cuenta. Con relación a los que indican no haber realizado pagos, no soportan evidencia y esta información se tomó del archivo denominado “*Contratos 2019 y Anteriores con Ejecución en 2019, en cuyo contenido se encuentra la “MATRIZ DE CONTRATACIÓN USPEC CONSOLIDADA”*”, en la casilla “*PAGOS REALIZADOS*”, reflejando inconsistencias, las cuales indujeron al error, al considerar que la información suministrada es oficial.

Por lo anterior, el cuadro que sustenta y relaciona los contratos objeto de la observación, se modifica y la cuantía de la subestimación queda en \$7.597.167.124.

Marco Normativo para Entidades de Gobierno

La falta de socialización y concientización de la Entidad de la importancia de la convergencia a los estándares internacionales de información financiera, depuración de saldos, conciliaciones, y el compromiso por parte de todas las áreas involucradas en los diferentes procesos que se relacionan con la información contable, de reportar de manera oportuna y eficiente, trajo como consecuencia la reexpresión estados financieros, y que se van a seguir presentando en adelante, por la falta de oportunidad en la legalización de los servicios prestados a las Personas Privadas de la Libertad, sobretodo en salud, alimentación, presentando debilidades en cuanto a reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de la entidad y notas a los estados financieros.

Las deficiencias detectadas de Supervisión e Interventoría, en la ejecución de los contratos de obras y mantenimientos de la infraestructura carcelaria, así como la Planeación de los mismos, se refleja en las múltiples prórrogas, adiciones, con otro agravante las suspensiones, que impiden cumplir a cabalidad con el objeto misional para el cual se creó esta Entidad, lo cual no permiten cumplir con las metas y planes propuestos, afectando el buen uso y manejo de los recursos.

Recursos Entregados en Administración

La Subcuenta 190801 Recursos entregados en administración, que representa los dineros a favor de la USPEC que se originan en los contratos de encargo fiduciario y contratos para la administración de recursos bajo diversas modalidades, celebrados con entidades distintas a las fiduciarias, con corte a 31 de diciembre de 2019 presenta un saldo de \$303.617.707.862, el cual lo conforman los siguientes contratos:

No. Contrato	Contratista	Saldo sin legalizar
Convenio 202 y 227 de Contrato 216144	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	\$2.248.644.442,
	ENTERRITORIO (FONADE)	\$89.196.607.584
Contrato 393 de 2017	Empresa de Vivienda de Antioquia-VIVA	\$43.100.595.198
Contrato 173 de 2017	Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco V	\$3.083.452.388,
Contrato 363 del 23/12	Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2	\$16.630.895.347
Contrato 331 del 27/12	Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2	\$62.572.016.901
Contrato 145 de 2019	Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2	\$86.785.496.000

La Nota a los Estados Financieros 5.2 de esta cuenta, refleja en el detalle de cada Contrato, las distintas situaciones que se han presentado en la ejecución de éstos, reflejando sobreestimación en el saldo de los contratos No. 363-2015, 331-2016 y 145-2019, por cuanto la prestación del servicio de salud ya se realizó; sin embargo, la Dirección Logística, como área encargada de la Supervisión de la legalización de los gastos reportados por el Patrimonio Autónomo, no realiza oportunamente la labor y los gastos por concepto de salud, se vienen registrando después de pasada la vigencia, afectando los Estados de Situación Financiera y de Resultados tanto del USPEC como del INPEC, condición que trae consigo la reexpresión de los mismos.

Esta situación se origina por incumplimiento del principio contable de devengo, en concordancia con los numerales 3.2.9.1 Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, y 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información, establecidos en la Resolución 193 de 2016 Control Interno Contable e Instructivo 002 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, sobreestimando la Subcuenta 190801 Recursos entregados en Administración en cuantía de \$165.988.408.250 y sobreestimando la Cuenta 310902 Pérdidas o Déficits acumulados por el mismo valor.

Análisis de Respuesta

La observación se mantiene y se configura como hallazgo, por cuanto a pesar que la USPEC, con los soportes que adjunta muestra que viene adelantando gestión, los saldos que integran esta cuenta por la suscripción de convenios interadministrativos o por el Patrimonio Autónomo que maneja los recursos del Fondo de Salud de las PPL, principalmente, permanecen en el tiempo, como consecuencia de la inoportunidad en la legalización de gastos o la baja ejecución de los contratos suscritos con entidades del Estado, a través de esos convenios. El Compromiso es institucional, para que se vea reflejado en el cumplimiento de metas y planes de la misión encomendada y redunde en la presentación de estados financieros razonables y confiables.

Saldos de Apropriación Presupuesto de Inversión

En la vigencia 2019 la USPEC dejó sin ejecutar \$44.922.714.584 del total de la apropiación presupuestal para el rubro de Inversión por valor de \$285.035.189.359 de los cuales comprometió \$240.112.474.775. La siguiente tabla refleja la composición.

PRESUPUESTO INVERSIÓN 2019			
CONCEPTO	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	SIN EJECUTAR
INVERSIÓN	285.035.189.359	240.112.474.775	44.922.714.584
SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO Y EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS	284.735.189.359	239.837.370.265	44.897.819.094
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - SERVICIO DE INFORMACIÓN PENITENCIARIA Y CARCELARIA PARA LA TOMA DE DECISIONES - CONSTRUCCIÓN AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACIÓN DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN - NACIONAL	198.422.400.000	169.512.448.744	28.909.951.256
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA CON MEJORAMIENTO - FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LOS ERON A CARGO DEL INPEC - NACIONAL	82.131.500.000	67.411.304.636	14.720.195.364
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA CON MEJORAMIENTO - IMPLEMENTACIÓN DE SALAS PARA LA REALIZACIÓN DE AUDIENCIAS Y DILIGENCIAS JUDICIALES EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	1.892.654.084	1.842.139.884	50.514.200
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA CON MEJORAMIENTO - FORTALECIMIENTO TECNOLÓGICO DE LA SEGURIDAD EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL	2.288.635.275	1.071.477.000	1.217.158.275
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR JUSTICIA Y DEL DERECHO	300.000.000	275.104.510	24.895.490
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - SERVICIO DE IMPLEMENTACIÓN SISTEMAS DE GESTIÓN - FORTALECIMIENTO EN LA APLICACIÓN DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL EN LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS BOGOTÁ	300.000.000	275.104.510	24.895.490
FUENTE: USPEC			

La situación anteriormente descrita se origina por deficiencias de control y seguimiento en los términos del literal c) del artículo tercero de la Ley 87 de 1993 en cuanto a velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; así como del literal f) en cuanto a definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; generando el incumplimiento de los objetivos y actividades planeadas; e igualmente, la inobservancia de los principios presupuestales de anualidad y programación integral de que trata el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Impacto Vigencias Futuras

Durante la vigencia 2018 la USPEC solicitó aprobación de cupos para comprometer apropiaciones de vigencias futuras en el presupuesto de gastos de la vigencia 2019, de los cuales recepcionó autorizaciones en cuantía de \$101.803.853.756 para los rubros de funcionamiento e inversión, sobre los que se asumieron compromisos por valor de \$83.869.237.532, dejando sin utilizar \$17.934.616.225 de los cupos de las vigencias futuras para el desarrollo de los procesos contractuales para la adquisición de bienes, servicios y para los proyectos de inversión de la Entidad.

La situación anteriormente descrita se origina por deficiencias de control y seguimiento en los términos del literal c) del artículo tercero de la Ley 87 de 1993 en cuanto a velar porque todas las actividades y recursos de la

organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; así como del literal f) en cuanto a definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; lo que denota inadecuada gestión en el manejo de los recursos disponibles, e igualmente, la inobservancia de los principios de eficiencia y eficacia en el manejo de la programación, planeación y ejecución de las vigencias futuras no utilizadas y que por ende fenecieron.

Contrato de Consultoría No. 124 de 2015– Concurso de Méritos. (D)

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, producto de Concurso de méritos, suscribió el Contrato de Consultoría No.124 de 2015 cuyo objeto fue la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites, licencias y permisos para la construcción del ERON EPMS Fundación en el Departamento del Magdalena.

La Cláusula Segunda, Alcance del Objeto, establece que el contratista, en desarrollo del objeto contratado, requiere realizar la consultoría de acuerdo a las actividades descritas en los estudios previos, pliegos de condiciones y oferta. El proyecto requiere como mínimo, realizar las siguientes fases de tal manera que se garantice la correcta planeación, ejecución, control, entrega para aprobación, entrega definitiva y cierre del proyecto, entre las que se encuentra lo siguiente: “FASE 3- ANTEPROYECTO ARQUITECTÓNICO, ESTUDIOS Y DISEÑOS ARQUITECTÓNICOS”.

Terminada la ejecución del contrato el 30 de noviembre de 2016, se evidencian situaciones relacionadas con la entrega de planos correspondientes al proyecto, posterior a la ejecución del mismo, por requerimientos efectuados al contratista por falta de tres (3) planos que se encontraban pendientes, allegados el 14 de febrero del año 2018, y para efectos de liquidación del contrato el contratista propone el 21 de mayo de 2019 descuento de los mismos por valor de \$10.327.000, propuesta que fue avalada mediante acta de liquidación del 30 de mayo de 2019. Por todo lo expuesto anteriormente, se colige la falta de toma de decisiones en forma oportuna; así como la falta de gestión y de supervisión, lo que denota una deficiencia en los procedimientos del término de ejecución hasta la liquidación del contrato.

Estas deficiencias repercuten en el cabal cumplimiento del objeto contractual, teniéndose que incorporar acuerdos atípicos. Esta observación tiene presunto alcance disciplinario.

Análisis de Respuesta

Verificada la respuesta de la entidad de manera cronológica desde la terminación del contrato hasta la liquidación del mismo, se establece que no se desvirtúa la observación por la falta de oportunidad en la verificación de la entrega del producto en su totalidad, lo que hizo que se liquidara el contrato más por cumplir los términos de la liquidación del mismo que de garantizar el cumplimiento del objeto contractual. Por lo anterior, la observación se mantiene y se configura como hallazgo.

Contrato de Obra No. 401 de 2014 – IPIALES (D)

En revisión del Contrato de Obra No. 401 de 2014, se observó que algunas de las cantidades de obra acumuladas hasta el acta 36, fueron disminuidas en el acta 37 y descontadas en la parte B del Acta 36, lo que permite observar que la USPEC le había pagado al Contratista obras que no ejecutó contraviniendo así la cláusula novena del Contrato de Obra 401 que estipula que “*La USPEC pagará al contratista el valor resultante de los precios unitarios por los cuales le fue adjudicado el contrato multiplicado por las cantidades efectivamente realizadas y recibidas a satisfacción*” (negrilla y subrayado fuera de texto).

Dichas cantidades de obra corresponden a los siguientes ítems:

Ítem	Descripción	Acumulado Total reportado en Acta No. 36		Acumulado Anterior reportado en Acta No. 37		Acumulado Anterior del Acta 37, menos Acumulado Total Acta 36	
		Cantidad	Vr. Ejecutado	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
2.2.5	Concreto de zapatas 4000 psi	88,76	\$ 47.130.288,00	55,89	\$ 30.360.901,00	-32,87	-\$ 16.769.387,00
2.2.6	Concreto para vigas y dados 4000 psi	101,96	\$ 57.317.120,00	55,94	\$ 31.446.839,00	-46,02	-\$ 25.870.281,00
2.3.3	Dilatación de piso (incluye corte y relleno de juntas)	7.137,96	\$ 68.738.555,00	6.764,30	\$ 65.140.209,00	-373,66	-\$ 3.598.346,00
2.4.1	Acero de refuerzo figurado	325.986,32	\$ 834.524.979,00	300.576,54	\$ 769.475.942,00	-25.409,78	-\$ 65.049.037,00
3.1.1	concreto a la vista para columna 4000psi	754,04	\$ 480.313.340,00	752,63	\$ 479.415.177,00	-1,41	-\$ 898.163,00
3.1.7	Rampa 4000psi h=0,15m	553,13	\$ 60.134.081,00	0,00	\$ 0,00	-553,13	-\$ 60.134.081,00
3.2.1	Acero de refuerzo figurado	1.146.942,95	\$ 2.936.173.952,00	1.034.209,20	\$ 2.647.575.552,00	-112.733,75	-\$ 288.598.400,00
3.2.2	Malla electrosoldada	285.368,88	\$ 816.154.968,00	275.353,30	\$ 787.510.409,00	-10.015,58	-\$ 28.644.559,00
8.37	Acero de refuerzo figurado	16.415,37	\$ 42.023.322,00	3.045,20	\$ 7.795.686,00	-13.370,17	-\$ 34.227.636,00
TOTAL COSTO DIRECTO							-\$ 523.789.890,00
ADMINISTRACIÓN						20,00%	-\$ 104.757.978,00
IMPREVISTOS						3,00%	-\$ 15.713.696,70
UTILIDAD						5,00%	-\$ 26.189.494,50
IVA SOBRE UTILIDAD						19,00%	-\$ 4.976.003,96
TOTAL DE LAS OBRAS PAGADAS PRESUNTAMENTE NO EJECUTADAS MÁS AIU E IVA SOBRE UTILIDAD							-\$ 675.427.063,16

Igual situación se observó en el ítem 3.2.1 en las actas 38 y 39 como se indica a continuación:

Ítem	Descripción	Acumulado Total reportado en Acta No. 38		Acumulado Anterior reportado en Acta No. 39		Acumulado Anterior del Acta 39, menos Acumulado Total Acta 38	
		Cantidad	Vr. Ejecutado	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
3.2.1	Acero de refuerzo figurado	1.034.209,20	\$ 2.647.575.552,00	862.121,95	\$ 2.207.032.192,00	-172.087,25	-\$ 440.543.360,00
TOTAL COSTO DIRECTO							-\$ 440.543.360,00
ADMINISTRACIÓN							20,00% - \$ 88.108.672,00
IMPREVISTOS							3,00% - \$ 13.216.300,80
UTILIDAD							5,00% - \$ 22.027.168,00
IVA SOBRE UTILIDAD							19,00% - \$ 4.185.161,92
TOTAL DE LAS OBRAS PAGADAS PRESUNTAMENTE NO EJECUTADAS MÁS AIU E IVA SOBRE UTILIDAD							-\$ 568.080.662,72

Se eleva una presunta connotación disciplinaria debido a que el pago de las obras no ejecutadas se debió a debilidades en los controles efectuados por la Interventoría 393 de 2014, contratada por la USPEC para vigilar la ejecución de las obras, ya que su función era la de vigilar la correcta ejecución de las obras y avalar el pago solamente las obras realmente ejecutadas conforme a la forma de pago pactada en el Contrato de Obra 401-2014.

Adicionalmente, se resalta el hecho que en los informes de la Segunda Interventoría contratada para el proyecto por ENTerritorio (Antes FONADE)¹, se indica reiteradamente que el Contratista de Obra no entregó los diseños ajustados, pero a pesar de esto, la misma Interventoría, y el Comité de Supervisión de la USPEC (el cual vigiló las obras antes de ser contratada la Interventoría por ENTerritorio-Antes FONADE), avalaron las múltiples adiciones al Contrato de Obra No. 401 de 2014 realizadas en las vigencias 2018 y 2019 por valor de \$20.227.956.703, sin contar con los diseños definitivos de los cuales se deriva el presupuesto de obra definitivo y cantidades de obra reales a ejecutar.

Adicionalmente, no se observó que la USPEC haya conminado a su contratista de obra (Cto. 401-2014), interventoría (Cto. 393-2014) y a ENTerritorio (Antes FONADE) para el resarcimiento de las obras pagadas no ejecutadas, y tampoco hizo efectivas las pólizas de estos contratos.

Las situaciones descritas en los dos hechos de la presente observación, presuntamente contravienen los artículos 3, 4, 5, 14, 18, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, artículos 112, 114, 116, 117, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127 y 128 del Decreto 1510 de 2013, los artículos 2.2.1.2.3.1.3, 2.2.1.2.3.1.5, 2.2.1.2.3.1.7, 2.2.1.2.3.1.8, 2.2.1.2.3.1.10,

¹ Contrato de Interventoría No. 2182450 de 2018, suscrito entre ENTerritorio (Antes FONADE) y el Consorcio USPEC 2018, cuyo objeto es vigilar la ejecución de las obras de los Contratos de Obra USPEC Nos. 401 y 402 de 2014, Ipiales y Girón, respectivamente. El mencionado Contrato de Interventoría inició su ejecución el 27 de diciembre de 2018.

2.2.1.2.3.1.12, 2.2.1.2.3.1.13, 2.2.1.2.3.1.14, 2.2.1.2.3.1.15, 2.2.1.2.3.1.16, 2.2.1.2.3.1.17, 2.2.1.2.3.1.18 y 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015. En virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

En consecuencia, el presente hallazgo se eleva con posible connotación disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, al igual que el numeral 1 del artículo 38 y el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de Respuesta

Según la respuesta de la USPEC, al primer Interventor (Contrato 393 de 2014) le persisten la obligación de acompañar la liquidación del Contrato de Obra No. 401 de 2014.

La USPEC ratifica que los hechos observados por la CGR que corresponden a obras pagadas no ejecutadas, las cuales, según la USPEC, fueron avaladas por el primer Interventor (Cto. 393-2014) y que fueron evidenciadas en el proceso de empalme con la segunda Interventoría contratada por ENTerritorio. Por lo cual la USPEC manifestó que:

“Como conclusión de la etapa de empalme se pudo evidenciar que algunas cantidades de obra no contaban con los soportes respectivos que debía aportar el contratista de obra CONSORCIO CYG-DISICO PROING IPIALES (Contrato No. 401/14)”.

Según la respuesta de la USPEC y los soportes que entregan, las cantidades relacionadas en la observación de la CGR fueron descontadas en la Parte B en las Actas de Recibo 36 y 38, por lo cual se retira la presunta connotación fiscal.

En relación al IVA cobrado en las Actas 36 y 37 se acepta la respuesta de la USPEC, puesto que en dichas actas solamente se recibieron ítems correspondientes los adicionales suscritos en el 2018 a los cuales les corresponde un IVA del 19%.

La cláusula novena del Contrato de Obra No. 401 de 2014, citada por la USPEC en su respuesta, determina que *“La USPEC pagará al contratista el valor resultante de los precios unitarios por los cuales le fue adjudicado el contrato multiplicado por **las cantidades efectivamente realizadas** y recibidas a satisfacción”* (negrilla y subrayado fuera de texto). Por esta razón se mantiene la connotación disciplinaria ya que la misma USPEC manifestó que la primera interventoría avaló cantidades que no contaban con los

respectivos soportes de ejecución, razón por la cual, la segunda interventoría procedió a descontarlas.

Respecto de la entrega de los diseños definitivos, se mantiene la observación porque los informes semanales de interventorías son claros en argumentar la falta de diseños.

Contrato de Obra No. 402 de 2014 – GIRÓN (F) (D)

En revisión del Contrato de Obra No. 402 de 2014, se observó que algunas de las cantidades de obra acumuladas hasta el acta 36, fueron disminuidas en el acta 37 y descontadas en la parte B del Acta 36, lo que permite observar que la USPEC le había pagado al Contratista obras que no ejecutó contraviniendo así la cláusula novena del Contrato de Obra 402 que estipula que “*La USPEC pagará al contratista el valor resultante de los precios unitarios por los cuales le fue adjudicado el contrato multiplicado por **las cantidades efectivamente realizadas** y recibidas a satisfacción*” (negrilla y subrayado fuera de texto).

Dichas cantidades de obra corresponden a los siguientes ítems:

Ítem	Descripción	Acumulado Total reportado en Acta No. 36		Acumulado Anterior reportado en Acta No. 37		Acumulado Anterior del Acta 37, menos Acumulado Total Acta 36	
		Cantidad	Vr. Ejecutado	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
3.15	Placa aérea maciza e=15cm 4000psi	87,40	\$ 10.735.336,00	32,03	\$ 3.934.243,00	-55,37	-\$ 6.801.093,00
4.3	bordillo en concreto (15X15)	266,05	\$ 5.557.518,00	0,00	\$ 0,00	-266,05	-\$ 5.557.518,00
8.9	Antepecho Claraboya en concreto arquitectonico (015x1,4m)	857,44	\$ 137.995.322,00	164,90	\$ 26.538.800,00	-692,54	-\$ 111.456.522,00
8.13	Bordillo en concreto arquitectonico (0,15x0,30m)	879,26	\$ 39.406.455,00	59,49	\$ 2.666.208,00	-819,77	-\$ 36.740.247,00
9.1	Impermeabilización con sistema tricapa	8.266,70	\$ 479.468.600,00	7.726,87	\$ 448.158.460,00	-539,83	-\$ 31.310.140,00
14.5	Luminaria fluorescente T5 antivandalica rectangular ...	126,00	\$ 167.126.400,00	50,00	\$ 66.320.000,00	-76,00	-\$ 100.806.400,00
15.10.2	Tuberia exterior PVC de 3" suministro e instalación	2.827,76	\$ 168.251.720,00	205,25	\$ 12.212.375,00	-2.622,51	-\$ 156.039.345,00
25.4	Cerramiento en malla XC_02DA anclada a placa h=4,0m	43,35	\$ 34.733.234,00	0,00	\$ 0,00	-43,35	-\$ 34.733.234,00
	Costo Directo Contrato Original		\$ 34.941.449.796,00		\$ 34.377.755.649,00	0,00	-\$ 563.694.147,00
ADC-13	Muro en concreto a la vista e=15cm 3000psi	1.629,48	\$ 1.424.858.049,00	1.064,48	\$ 930.807.924,00	-565,00	-\$ 494.050.125,00
ADC-43	Afinado de piso en mortero impermeabilizado 1:3 e=8cm	3.993,70	\$ 206.342.498,00	2.062,58	\$ 106.567.321,00	-1.931,12	-\$ 99.775.177,00
ADC-64	Suministro e instalación de Geotextil no tejido 1600	4.708,10	\$ 35.098.886,00	0,00	\$ 0,00	-4.708,10	-\$ 35.098.886,00
	TOTAL COSTO DIRECTO						-\$ 1.192.618.335,00
	ADMINISTRACIÓN					20,00%	-\$ 238.523.667,00
	IMPREVISTOS					3,00%	-\$ 35.778.550,05
	UTILIDAD					5,00%	-\$ 59.630.916,75
	IVA SOBRE UTILIDAD					19,00%	-\$ 11.329.874,18
	TOTAL DE LAS OBRAS PAGADAS PRESUNTAMENTE NO EJECUTADAS MÁS AIU E IVA SOBRE UTILIDAD						-\$ 1.537.881.342,98

Se aclara que parte del Acta No. 36 es ilegible y por tal razón se tomó como valor de referencia de las condiciones originales del contrato, el subtotal correspondiente a “**Costo Directo Contrato Original**”.

Adicionalmente, se observó que, sin existir soportes de ejecución, en el Acta 37 algunos ítems aumentaron las cantidades y valores del “Acumulado

Anterior” en comparación con el “Total Acumulado” registrado en el Acta 36 tal como se relaciona a continuación:

Ítem	Descripción	Acumulado Total reportado en Acta No. 36		Acumulado Anterior reportado en Acta No. 37		Acumulado Anterior del Acta 37, menos Acumulado Total Acta 36		
		Cantidad	Vr. Ejecutado	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	
ADC-6	Concreto de 3000 psi para muro de contención incluye cimentación una cara con acabado a la vista	1.014,48	\$ 826.723.085,00	1.098,01	\$ 894.793.603,00	83,53	\$ 68.070.518,00	
ADC-198	Muro en concreto de 4000psi para garitas e=0,12, H=16m, incluye torre grua y andamios	0,00	\$ 0,00	85,79	\$ 82.015.240,00	85,79	\$ 82.015.240,00	
ADC-308	Suministro e instalación de Red XLPE 3#1/0 AWG, 15KV; incluye herramienta menor y transporte	750,60	\$ 0,00	750,60	\$ 285.800.708,00	0,00	\$ 285.800.708,00	
ADC-309	Suministro e instalación de Red XLPE 3#2/0 AWG, 15KV; incluye herramienta menor y transporte	94,50	\$ 0,00	94,50	\$ 35.982.104,00	0,00	\$ 35.982.104,00	
ADC-461	Suministro instalación y puesta en funcionamiento de Transformador tipo seco de 112,5KVA-480/208/120V. Incluye todos los elementos y accesorios necesarios para su correcto montaje y funcionamiento	3,00	\$ 0,00	3,00	\$ 40.530.750,00	0,00	\$ 40.530.750,00	
ADC-477	Celda de Transformador PTAR 112,5KV 480 13,2KV	1,00	\$ 0,00	1,00	\$ 4.471.425,00	0,00	\$ 4.471.425,00	
ADC-481	Suministro e instalación de celda de protección con remonte 34,5KV. Incluye herramienta menor y transporte	0,97	\$ 0,00	0,97	\$ 24.095.421,00	0,00	\$ 24.095.421,00	
ADC-489	instalación de tubería pvc 6" UP. No incluye excavaciones ni rellenos	91,14	\$ 0,00	91,14	\$ 8.576.821,00	0,00	\$ 8.576.821,00	
ADC-534	Suministro e instalación de soporte de fachada para concertina, en ángulo de acero CR...	272,00	\$ 0,00	272,00	\$ 26.653.008,00	0,00	\$ 26.653.008,00	
TOTAL COSTO DIRECTO							\$ 576.195.995,00	
ADMINISTRACIÓN							20,00%	\$ 115.239.199,00
IMPREVISTOS							3,00%	\$ 17.285.879,85
UTILIDAD							5,00%	\$ 28.809.799,75
IVA SOBRE UTILIDAD							19,00%	\$ 5.473.861,95
TOTAL DE LAS OBRAS PAGADAS PRESUNTAMENTE NO EJECUTADAS MÁS AIU E IVA SOBRE UTILIDAD							\$ 743.004.735,55	

Por lo anterior se eleva un presunto alcance fiscal por el valor \$743.004.735, que corresponde al total del segundo cuadro, y no se tiene en cuenta el primero ya que la entidad descontó este valor en la parte B del Acta No. 36.

Por otra parte, se eleva una presunta connotación disciplinaria debido a que el pago de las obras no ejecutadas (y que posteriormente fueron descontadas), así como el aumento de las cantidades ejecutadas sin soporte de ejecución, se debió a debilidades en los controles de las Interventorías contratadas por USPEC y ENTerritorio (Antes FONADE) para vigilar la ejecución de las obras, al igual que el Comité de Supervisión de la USPEC que estuvo en la transición de las dos interventorías, ya que su función era la de vigilar la correcta ejecución de las obras y pagar solamente las obras realmente ejecutadas conforme a la forma de pago pactada en el Contrato de Obra 402-2014.

Cabe resaltar que en los informes de la Interventoría contratada por ENTerritorio (Antes FONADE)², se indica reiteradamente que el Contratista de

² Contrato de Interventoría No. 2182450 de 2018, suscrito entre ENTerritorio (Antes FONADE) y el Consorcio USPEC 2018, cuyo objeto es vigilar la ejecución de las obras de los Contratos de Obra USPEC Nos. 401 y 402 de 2014, Ipiales y Girón,

Obra no entregó los diseños ajustados, pero a pesar de esto, la misma Interventoría, y el Comité de Supervisión de la USPEC (el cual vigiló las obras antes de ser contratada la Interventoría por ENTerritorio-Antes FONADE), avalaron las múltiples adiciones al Contrato de Obra No. 402 de 2014 realizadas en las vigencias 2018 y 2019 por valor de \$20.227.956.703, sin contar con los diseños definitivos de los cuales se deriva el presupuesto de obra definitivo y cantidades de obra reales a ejecutar.

Adicionalmente, no se observó que la USPEC haya conminado a su contratista de obra (Cto. 402-2014), interventoría (Cto. 392-2014) y a ENTerritorio (Antes FONADE) para el resarcimiento de las obras pagadas no ejecutadas y el aumento de las cantidades en el “Acumulado Anterior” del Acta 37, y tampoco hizo efectivas las pólizas de estos contratos.

Las situaciones descritas en los dos hechos de la presente observación, presuntamente contravienen los artículos 3, 4, 5, 14, 18, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, artículos 112, 114, 116, 117, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127 y 128 del Decreto 1510 de 2013, los artículos 2.2.1.2.3.1.3, 2.2.1.2.3.1.5, 2.2.1.2.3.1.7, 2.2.1.2.3.1.8, 2.2.1.2.3.1.10, 2.2.1.2.3.1.12, 2.2.1.2.3.1.13, 2.2.1.2.3.1.14, 2.2.1.2.3.1.15, 2.2.1.2.3.1.16, 2.2.1.2.3.1.17, 2.2.1.2.3.1.18 y 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015. En virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas, se establece un presunto alcance fiscal, por el posible detrimento causado al erario como consecuencia de una gestión antieconómica, ineficiente, ineficaz e inoportuna por los hechos antes descritos, lo que afecta los intereses de la Entidad, atendiendo lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

En consecuencia, el presente hallazgo se eleva con posible connotación disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, al igual que el numeral 1 del artículo 38 y el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de Respuesta

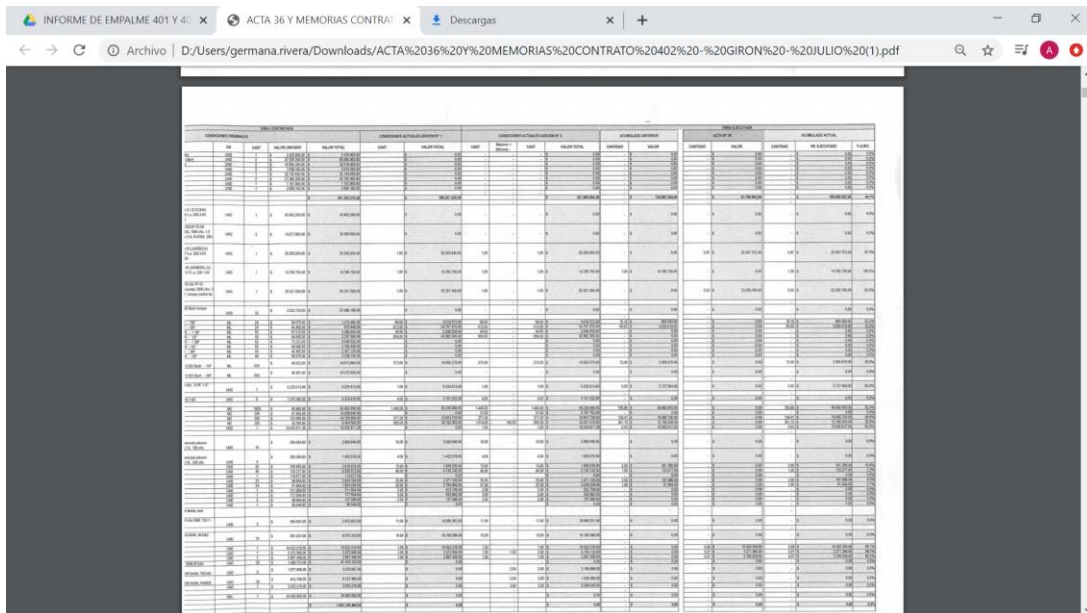
Según la respuesta de la USPEC, al primer Interventor (Contrato 392 de 2014) le persisten la obligación de acompañar la liquidación del Contrato de Obra No. 402 de 2014.

respectivamente. El mencionado Contrato de Interventoría inició su ejecución el 27 de diciembre de 2018.

La USPEC ratifica que los hechos observados por la CGR que corresponden a obras pagadas no ejecutadas, las cuales, según la USPEC, fueron avaladas por el primer Interventor (Cto. 392-2014) y que fueron evidenciadas en el proceso de empalme con la segunda Interventoría contratada por ENTerritorio. Por lo cual la USPEC manifestó que:

“Como conclusión de la etapa de empalme se pudo evidenciar que algunas cantidades de obra no contaban con los soportes respectivos que debía aportar el contratista de obra CONSORCIO CYG-DISICO PROING GIRON (Contrato No. 402/14).”

Según la respuesta de la USPEC y los soportes que entregan, las cantidades relacionadas en la observación de la CGR fueron descontadas en la Parte B del Acta de Recibo 36, sin embargo, se mantiene el hecho que algunos documentos entregados antes de la comunicación de las observaciones son ilegibles y las entregadas en respuesta a la observación son en formato Excel que no tienen firmas. A continuación, se observa que las actas entregadas son parcialmente ilegibles:



Respecto del aumento de cantidades y valores del “Acumulado Anterior” del Acta 37 en comparación con el “Total Acumulado” registrado en el Acta 36, se observó que las memorias de cálculo entregadas por la USPEC corresponden a las Actas 10 a la 25, no entregaron soportes de ejecución de dichos ítems en el acta 36. Por lo que se mantiene la presunta connotación fiscal sobre este punto.

La cláusula novena del Contrato de Obra No. 402 de 2014, citada por la USPEC en su respuesta, determina que “La USPEC pagará al contratista el valor resultante de los precios unitarios por los cuales le fue adjudicado el contrato multiplicado por **las cantidades efectivamente realizadas** y recibidas a satisfacción” (negrilla y subrayado fuera de texto). Por esta razón se mantiene la connotación disciplinaria ya que la misma USPEC manifestó que la primera interventoría avaló cantidades que no contaban con los respectivos soportes de ejecución.

Respecto de la entrega de los diseños definitivos, se mantiene el hallazgo, porque los informes semanales de interventorías son claros en argumentar la falta de diseños, además, en los soportes entregados en respuesta a la observación, se observó que, por ejemplo, las memorias de cálculo para la subestación eléctrica se elaboraron el 29 de enero de 2019.

Finalmente, lo único cierto es que a la fecha no se cuenta con los Cupos que se habían programado en los Establecimientos de Ipiales y de Giron.

ALIMENTACION

Supervisión a la Contratación

La muestra contractual seleccionada para ser analizada en el desarrollo del proceso auditor que se adelanta ante la Unidad de Servicios Carcelarios y Penitenciarios –USPEC, se escogieron entre otros los siguientes contratos de alimentos: 167/19, 168/19, 277/19, 92/19, 102/19 a los cuales les ejerce la interventoría la Universidad Nacional de Colombia y la supervisión está a cargo de la USPEC.

En los informes de Interventoría presentados por la Universidad Nacional, se evidenciaron hallazgos de No conformidad, dentro de los procesos de alimentación que realizan los contratistas tales como:

- *Muestras de Condición Higiénico Sanitaria-CHS” (frotis de manos, frotis de superficie, agua potable y ambiente) y otra denominada “Grupos de alimentos” que comprende derivado cárnico (salchichón, jamón, salchicha, mortadela, etc.), queso fresco, ensalada cruda, leche (UHT/polvo), alimentos preparados listos para consumo (pollo, carne, pescado, huevo y verdura cocida) y jugo de fruta”.*
- *Muestras de alimentos No Conformes*
- *Parámetros no conformes en muestras de frotis de manos*
- *Muestras de condición higiénico-sanitaria No Conformes*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- *Muestras de bacterias denominadas S. aureuscoagulasa positiva, cabe indicar que éste es un microorganismo normal en la piel y mucosas (nariz y garganta) de los seres humanos, encontrándose también en heridas o lesiones que puedan presentar los manipuladores de los alimentos en sus manos, sin embargo, cuando ésta bacteria es coagulasa positiva, es clasificada dentro del grupo de los patógenos y se convierte en un peligro para la salud, que puede llegar a los alimentos preparados y podría desencadenar un evento ETA (Enfermedad Transmitida por Alimentos)*

Frente a lo anterior, es preciso advertir que, este Ente de Control no evidenció en los Informes de Supervisión, seguimiento alguno a los mencionados hallazgos, los cuales impactan negativamente la gestión de la entidad.

Por otra parte, es preciso advertir que, esta deficiencia también fue señalada por la oficina de control Interno de la Entidad, en el informe de auditoría realizado entre mayo y septiembre del 2019.

Lo anterior, no solo contraviene lo establecido en las normas señaladas, sino también al sistema de control interno de la Entidad.

Análisis de Respuesta

Lo expresado por la Entidad, no contraviene lo evidenciado por la auditoría por cuanto no se realizó seguimiento por parte de la USPEC a las glosas que deja la Interventoría en sus informes.

De otra parte, es preciso advertir que esta deficiencia también fue señalada por la Oficina de Control Interno de la Entidad, en el informe de auditoría realizado entre mayo y septiembre del 2019.

Por lo anterior, la observación se mantiene y se configura como hallazgo, complementando el contenido del mismo y quedando como se registra en el presente informe.

SERVICIO PÚBLICO

Actas de terminación de los Contratos No. 176 y 177 de 2019.

La USPEC suscribió los Contratos de Obra No. 176 de 2019 por valor de \$1.531.835.021, cuyo objeto consistió en: *“Mantenimiento locativo de la infraestructura física del bloque N° 1; reposición parcial del sistema de iluminación, mantenimiento de subestación eléctrica, mantenimiento general de tanques y sistema de bombeo de agua potable, mantenimiento general*

correctivo de equipos de bombeo de la red contra incendio y dotación de gabinetes de incendio del establecimiento en el COJAM en Jamundí - Valle del Cauca”, y el Contrato de Interventoría No. 177 de 2019 por valor de \$207.804.283 millones, cuyo objeto fue adelantar la “Interventoría técnica, administrativa y financiera para el mantenimiento locativo de la infraestructura física del bloque 1; reposición parcial del sistema de iluminación, mantenimiento de subestación eléctrica, mantenimiento general de tanques y sistema de bombeo de agua potable, mantenimiento general correctivo de equipos de bombeo de la red contra incendio y dotación de gabinetes de incendio del establecimiento en el COJAM de Jamundí - Valle del Cauca”.

En el Acta de terminación del contrato de obra No. 176 de 2019, del 12 de marzo de 2020 se dice lo siguiente:

"Que el contratista ... , a la fecha de terminación del contrato ejecutó en el establecimiento penitenciario y carcelario COJAM, el 100,00% de las obras que contemplaba Contrato de Obra No. 176 de 2019, el cual tiene por objeto ... En consecuencia, dentro de la presente acta se listan las actividades que el contratista debe subsanar que condiciona el recibo de un 3,71% de la obra y son las siguientes:...

Por lo anterior y para constancia de lo aquí consignado se fija la fecha máxima para atención de observaciones y/o subsanes de las actividades ejecutadas en obra, el día VEINTICUATRO (24) de MARZO de 2020, fecha en la cual se realizará por parte de la Interventoría el recorrido en el sitio de obra con el fin de verificar el cumplimiento del compromiso adquirido por parte de..."

Mientras que en el Acta de terminación del contrato de interventoría No. 177 de 2019, de fecha 27 de marzo de 2020 se expresó lo siguiente:

"Que el contratista ..., a la fecha de terminación del contrato ejecutó actividades técnicas, administrativas y financieras correspondientes al 100% de las labores que contemplaba el Contrato de Interventoría No. 177 de 2019, el cual tiene por objeto "

Por lo anterior y para constancia de lo aquí consignado, se firma la presente Acta de Terminación del Contrato de Interventoría No. 177 de 2019 en la ciudad de Bogotá - Departamento Cundinamarca, a los VEINTISIETE (27) días del mes de MARZO del año DOS MIL VEINTE (2020), ...".

Lo anterior, permite observar en el Acta de terminación del Contrato de Obra No.176 de 2019, la falta de coherencia entre lo afirmado inicialmente en el sentido de que se ejecutó el 100,00% de las obras que contemplaba el contrato y la relación que se hace a continuación de las actividades que el contratista

debe subsanar que condiciona el recibo de un 3,71% de la obra. Razón por la cual se fija la fecha para subsanar dichas actividades ejecutadas en obra, el día veinticuatro (24) de marzo de 2020, fecha en la cual se realizará por parte de la Interventoría la visita en el sitio de obra con el fin de verificar el cumplimiento del compromiso adquirido por el contratista.

Sin embargo, en el Acta de terminación del contrato de interventoría No. 177 de 2019 y de fecha 27 de marzo de 2020, se dice que a la fecha de terminación del mismo se ejecutaron las actividades técnicas, administrativas y financieras correspondientes al 100,00% de las labores que contemplaba el contrato, pero no se hace alusión alguna si se realizó la visita el 24 de marzo de 2020, con el fin de efectuar la verificación en el Establecimiento Carcelario “COJAM” del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el contratista de obra, consistentes en subsanar el equivalente al 3,71% de las actividades de obra.

Situación que permite evidenciar deficiencias en el seguimiento y control al cumplimiento total de las obligaciones pactadas en contrato, que ponen en riesgo el correcto manejo de los recursos públicos.

Análisis de Respuesta

Se mantiene la observación y se configura como hallazgo, en virtud de que la respuesta dada por la entidad no desvirtúa lo observado, por cuanto en el acta de terminación del Contrato de Obra No. 176 de 2019 de fecha 12 de marzo de 2020 (terminación plazo de ejecución), se dice que el contratista ejecutó el 100% de las obras que contemplaba dicho contrato, sin embargo, a continuación, se hace una relación de actividades que el contratista debe subsanar. Para lo cual se estableció, en ésta misma acta como fecha el 24 de marzo de 2020, para que la Interventoría verificara el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas por parte del contratista.

Sin embargo, en el acta de terminación del contrato de interventoría No. 177 de 2019 del 27 de marzo de 2020 (terminación plazo de ejecución), se menciona que se ejecutaron el 100% de las actividades que contemplaba dicho contrato, pero no se hace alusión a la verificación que debía realizar en el ERON el día 24 de marzo de 2020.

1.3.3 Atención de Denuncias

Tarifa diaria por servicio de monitoreo y principio de conmutatividad - 2020-174650-82111-IS

La USPEC suscribió el 27 de noviembre de 2019, el contrato 275 con el fin de obtener el servicio de vigilancia electrónica para que el CERVI – INPEC

podría monitorear a la Población Privada de la Libertad – PPL con medida de detención domiciliaria. Como parte de la operación del CERVI-INPEC, se desarrollan actividades donde se requieren los dispositivos de monitoreo, software de monitoreo, la herramienta de gestión, servicio de comunicaciones, de centro de datos, servicios web, soporte técnico y las labores de operación logística en campo que son realizadas de manera conjunta con el contratista.

Si bien estos elementos se han determinado de forma detallada dentro de las obligaciones específicas del contratista y en el anexo técnico, no se especificó dentro de la estructura del contrato, ni se ha establecido dentro de su ejecución, el peso de cada uno de estos componentes dentro del valor diario que se paga por el servicio de monitoreo.

La tarifa ofertada por el contratista con la cual le resultó adjudicada la licitación corresponde a un valor global; no obstante, la Entidad contratante tiene la facultad de solicitar al contratista ya sea el costo asociado a cada componente del servicio o su peso porcentual dentro de la tarifa que es pagada de manera diaria para cada dispositivo, sin que ello indique la revelación del modelo financiero interno del contratista, simplemente obedece a una solicitud de obtener el detalle del costo de un servicio que por su naturaleza es complejo.

Como se manifestó han transcurrido 6 meses desde el inicio del contrato sin que se haya establecido de manera clara la desagregación de la tarifa que se viene pagando, aun cuando una vez adjudicado el contrato, la tarifa global y los componentes del servicio fueron plenamente conocidos para las dos partes.

Evidencia de lo mencionado es lo siguiente:

- La herramienta de gestión consta de 38 entregables, de los cuales solo se recibieron 12 y 43 días después del plazo establecido. El contratista ha planteado la entrega de los restantes siete meses después del plazo convenido.
- Las alarmas de la herramienta de monitoreo no se han entregado de manera completa.
- El software de monitoreo no contiene todos los requerimientos establecidos en el anexo técnico y obligaciones específicas del contratista luego de 4 meses de vencido el plazo para su entrega.
- Los servicios web no se han implementado, transcurriendo 4 meses fuera del plazo establecido.

Como consecuencia de ello se ve afectado el principio de conmutatividad de los contratos estatales, donde se indica claramente la concordancia que debe existir entre el valor pagado y el servicio recibido. Por efecto de ello, se corre el riesgo de pagar la tarifa plena sin que se haya recibido completo el servicio contratado. Esto sin perjuicio de otro tipo de descuentos o multas que pueden surgir de defectos en la calidad o la oportunidad del servicio recibido.

Por consiguiente, existe riesgo de pérdida de recursos públicos por el pago de la totalidad de la tarifa diaria de monitoreo sin que se reciba el servicio completo, como es el caso de la herramienta de gestión entregada parcialmente y 43 días después de vencido el plazo establecido contractualmente.

Situación que se suscita por deficiencias en la etapa precontractual y en aspectos asociados a la ejecución contractual, al igual que a las actividades de interventoría, no obstante que se hayan iniciado el debido proceso por incumplimiento, que corresponde a otro elemento complementario de la gestión del negocio jurídico.

Pago Sanción CORPOCESAR Resoluciones 351-2016, 046-2017 y 039-2018 (F) (D)

En atención a la Denuncia No. 2019-167994-80204-D, recibida en la Contraloría General de la República, asignada a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el sector Justicia, se observó que mediante Resolución No. 351 del 17 de junio de 2016 la Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR) impuso sanción al Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) por valor de \$13.789.080, por incumplimiento en materia ambiental por parte del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana seguridad de Valledupar “EPAMSCASVA”, de las obligaciones impuestas en las Resoluciones 48 del 15 de abril de 1999; 167 del 14 de octubre de 1999 y 207 del 13 de abril de 2001, emanadas de la Dirección General de Corpocesar, mediante las cuales se otorgó Licencia Ambiental, y por medio de la cual se autorizó la modificación de las condiciones de suministro de energía eléctrica para la Penitenciaría de Valledupar.

Como consecuencia de lo anterior, mediante Auto No. 039 del 29 de enero de 2018 CORPOCESAR ordenó el mandamiento de pago de la Resolución No. 351 del 17 de junio de 2016 más los intereses generados, debido a que el INPEC no cumplió oportunamente con este pago.

El 22 de octubre de 2018 el INPEC realizó un pago por valor de \$14.353.053, correspondiente al valor sancionado mediante Resolución No. 351 de 2016

más los intereses generados al no pagar oportunamente, generando un presunto detrimento al patrimonio, toda vez que la sanción se generó por incumplimiento de obligaciones a cargo del INPEC y la USPEC.

Por otra parte, se eleva una presunta connotación disciplinaria debido a la falta de gestión de la USPEC y del INPEC para poner en funcionamiento y operar la Planta de T Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) del Respeto del EPMSCAS Valledupar en el periodo de enero a diciembre de 2013, de lo cual también depende la calidad de las aguas residuales vertidas por el Establecimiento, así como su respectivo monitoreo y “...seguimiento en lo referente a la caracterización físico química y microbiológica del río calderas y los acuíferos (7 puntos), en la zona de influencia, con periodicidad bimensual “.

1.4 COMPROMISO COLOMBIA

Es una estrategia de control fiscal participativo denominado “Compromiso Colombia” en la cual la Contraloría General de la República se encuentra haciendo seguimiento a 3 proyectos:

EPMSC GIRARDOT

A pesar de ser un establecimiento de tercera generación, ya cuenta con un hacinamiento del 39% y con un contrato incumplido de rehabilitación de 344 cupos, que solo entregó al servicio 100. La Contraloría General efectuó control fiscal participativo para que realizaran las actividades que faltaban para culminar la obra, logrando que a diciembre 31 de 2019 se hiciera entrega de los 244 cupos y se terminaran de habilitar los 100 para un total de habilitación de cupos de 344.

EPMSC IPIALES

El Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Ipiales -EPMSC Ipiales- se construye un pabellón desde 2014 y cuyo avance de obra es del 98% a diciembre de 2019. El contrato 401 de 2014, que corresponde a esta obra, la cárcel tiene una capacidad de apenas 280 cupos y actualmente alberga a 485. Es decir, que tiene un hacinamiento del 73,2%. Tiene 396 hombres (81,6%) y 89 mujeres (18,4%) de los cuales el 62% está condenados y el resto sindicados (38%).

EPMSC GIRON

CONTRATO NO. 402 DE 2014 para la “CONSTRUCCIÓN DE UN SECTOR DE MEDIANA SEGURIDAD Y OBRAS CONEXAS EN EL EPAMSC GIRÓN”:

En la verificación a las obras realizadas por la CGR se evidenciaron las siguientes situaciones:

Se determinó el plazo inicial de ejecución del contrato hasta el 31 de diciembre de 2015, sin embargo, se han realizado 4 suspensiones, de la cual la primera fue el 16 de febrero del mismo año, es decir, a tan solo 5 días de haberse iniciado y sustentada en que “se estaba esperando la visita por parte del funcionario de la CDMB para determinar si era necesario Licencia Ambiental para la ejecución del proyecto”, actividad propia de planeación del proyecto y no de la etapa de ejecución. Así mismo se han suscrito 12 otro sí, de los cuales 9 son prórrogas de plazo y 3 adición de recursos; es decir un 400% más de plazo de ejecución al inicialmente pactado.

No se logró determinar que este contrato, contemple la integralidad hidráulica del sistema construido y el tanque existente en la penitenciaría de alta seguridad.

Se hace una adición al contrato por valor de \$4.499.809.149, para ampliación del sistema de tratamiento de aguas residuales PTAR, sin evidenciarse soporte técnico de justificación, donde se logre establecer la población objetivo integrando los dos sistemas.

De acuerdo al seguimiento las obras se encuentran suspendido.

1.5 Otras actividades

Se han realizado a nivel nacional visitas a 22 Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios en donde nos permite concluir que la problemática de los Establecimientos Penitenciarios es:

- Alto Nivel de hacinamiento como en la mayoría de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios.
- Problemas en la ejecución de las Obras.
- Problemas de Servicios Publico
- Problemas en la terminación de Obras
- Problemas de mantenimiento a pesar de tener convenio firmado por ENTERRITORIO para el tema.
- Problemas de obsolescencia e inhabitabilidad generando incumplimiento de mínimos de habitabilidad.

- Deficiencias en diseños, estudios, interventorías etc.
- Graves problemas de seguridad.

2. ATENCIÓN EMERGENCIA COVID-19-URGENCIAS MANIFIESTAS INPEC Y USPEC.

La Contraloría General de la República en virtud de la Emergencia Económica, Social y Ecológica y la Emergencia sanitaria que enfrenta el país como consecuencia de la pandemia del Coronavirus COVID-19, ha venido realizando un seguimiento a la expedición de las normas y directrices emitidas por el gobierno nacional, con miras a identificar las disposiciones normativas que se expidan para atender, mitigar, prevenir y controlar los efectos de la pandemia en beneficio de la población privada de la libertad, y al respecto tenemos que:

El gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Covid expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el *estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país, por un término inicial de 30 días calendario y lo facultó para expedir las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*, y disponer de operaciones presupuestales para llevarlas a cabo.

Así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social en virtud del artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual se declaró el estado de emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptaron una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, dentro de las cuales es preciso señalar la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad y los lineamientos para control y prevención de casos por covid19 para la población privada de la libertad-ppl en Colombia, lineamientos que tienen como propósito Garantizar el derecho a la vida y a la salud de las personas privadas de la libertad (PPL) en los Centros Penitenciarios y Carcelarios de todo el país, y en los que se brindan orientaciones al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y a los demás integrantes del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Teniendo en cuenta la reglamentación expedida, con ocasión del estado de emergencia, se proferieron normas y directrices, para orientar a las entidades en el manejo recursos y en la atención de los efectos producto de la emergencia sanitaria, tales como:

La directiva número 004 del 11 de marzo 2020 mediante la cual el INPEC desarrolla algunos lineamientos internos para la prevención e implementación de medidas control ante casos probables y confirmados de la enfermedad coronavirus COVID-19.

El Decreto 440 del 20 de marzo 2020, mediante el cual se *adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, en su artículo 7 de contratación urgencia se facultó a las entidades para declarar urgencia manifiesta, para poder celebrar contratación directa* para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Posteriormente, con el Decreto 537 del 12 de abril de 2020, se amplió el plazo de aplicación del Decreto 440, mientras dure el estado de emergencia declarada.

La Resolución No. 001144 del 20 de marzo de 2020, mediante la cual se declaró el estado de emergencia Penitenciaria y carcelaria en los centros penitenciarios del orden nacional, con el fin de superar la crisis al interior de estos.

La Resolución 01274 del 25 de marzo de 2020, mediante la cual el INPEC declaró urgencia manifiesta, con miras a desarrollar el traslado presupuestal, acudir al procedimiento de contratación directa y así adquirir los bienes y servicios que sean necesarios para y mitigar la emergencia, garantizar la salud la población privada de la libertad y mantener orden público al interior de los establecimientos.

La Resolución 000197 del 25 de marzo de 2020, mediante la cual la USPEC declara la urgencia manifiesta para la contratación directa, esto con el fin de prevenir y mitigar los efectos del estado de emergencia sanitaria, así como el estado de emergencia Penitenciaria y carcelaria declarado por el INPEC, con ocasión de los problemas de amotinamiento al interior de los establecimientos penitenciarios.

En el caso específico de la población privada de la libertad, se expidió el Decreto 546 del 14 de abril de 2020, mediante el cual adoptaron medidas tendientes a sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia de las personas con mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

En el Artículo 26 de este Decreto, faculta al INPEC y a la USPEC para realizar los traslados presupuestales necesarios y adelantar la contratación directa de obras y adquisición de bienes y servicios a cargo del presupuesto asignado, así como los recursos en materia de salud que administra el Fondo Nacional de Salud de los PPL, con el objeto de tomar las medidas sanitarias, que les permitan garantizar la salud y bienestar de la PPL y las condiciones laborales de los servidores penitenciarios y auxiliares bachilleres, así como todo lo necesario para el cumplimiento de su misionalidad.

La Contraloría General de la República de acuerdo con sus competencias constitucionales y Legales especialmente las conferidas en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 ha adelantado el correspondiente control a las declaratorias de urgencia manifiesta del INPEC y la USPEC y a su contratación derivada.

En virtud de dicha competencia este ente de control fiscal se pronunció declarando la procedencia de tales urgencias manifiestas, por medio de las siguientes resoluciones:

Relación de Resoluciones

Entidad	Fecha	No. Resoluciones	Total
INPEC	23 DE ABRIL 2020	ORD 817111-001-2020	1
	29 DE ABRIL 2020	ORD 817111-002-2020	1
	30 DE ABRIL DE 2020	ORD 817111-003-2020	1
	30 DE ABRIL DE 2020	ORD 817111-004-2020	1
	30 DE ABRIL DE 2020	ORD 817111-005-2020	1
	6 DE MAYO 2020	ORD 817111-007-2020	1
	29 DE MAYO DE 2020	ORD 817111-008-2020	1
	12 DE MAYO DE 2020	ORD 817111-009-2020	1
	12 DE MAYO DE 2020	ORD 817111 010-2020	1
	14 DE MAYO DE 2020	ORD 817111-011-2020	1
	08 DE JUNIO DE 2020	ORD 817111-034 2020	1
	10 DE JUNIO DE 2020	ORD 817111-045-2020	1
	10 DE JUNIO DE 2020	ORD 817111-046-2020	1
		TOTAL	13
Entidad	Fecha	No. Resoluciones	Total
USPEC	30 DE ABRIL DE 2020	ORD 817111-006-2020	1
	14 DE MAYO DE 2020	ORD 817111-012-2020	1
		TOTAL	2

De igual manera y con el fin emitir pronunciamiento sobre el adecuado uso de la urgencia manifiesta, hemos evaluado si los contrato que se han suscrito por parte del INPEC y la USPEC al amparo de la figura se ajusta a los requerimientos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es decir, si éstos se dirigen a conjurar las situaciones excepcionales que motivaron las declaratorias, evaluación en la cual hemos identificado que estas dos entidades han orientado en principio sus contrataciones a dar cumplimiento a los lineamientos establecidos por el gobierno nacional con fin de mitigar y prevenir los efectos de la pandemia en la población privada de la libertad y servidores penitenciarios, en lo que respecta a la adquisición de elementos de bioseguridad, higiene, aseo, adecuación y dotación de espacios de aislamiento y servicios de desinfección.

Ahora bien, retomando el objeto de este informe y en análisis de la contratación derivada de las urgencias manifiestas y su relación con la satisfacción de los mínimos constitucionales, este ente de control fiscal encuentra que si bien es cierto el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, han suscrito algunos contratos que pueden haber contribuido a mitigar y prevenir los efectos de la pandemia, estos y sus alcances son limitados para satisfacer las necesidades de la población privada de la libertad.

En conclusión, si bien las urgencias manifiestas fueron declaradas procedentes por este ente de control fiscal y la contratación guarda relación con las mismas, sus alcances son limitados frente al cumplimiento de los mínimos constitucionalmente asegurables.

3. ATENCION EN SALUD

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 1709 de 2014, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) suscribió con el CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD (integrado por las Sociedad Fiduprevisora S.A. y Fiduagraria S.A) el Contrato de Fiducia Mercantil N° 363 de 2015, 331 de 2016, y 145 de 2019, los cuales soportan el ejercicio de una función pública cuyo objeto consiste en “(...) Administrar y pagar los recursos dispuestos por el fideicomitente en el Fondo nacional de Salud de las personas privadas de la libertad (...)” “(...) los recursos del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad que recibirá 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 (...)³”.

En ese sentido, se encuentra prestando servicios a población vulnerable como lo son las personas privadas de libertad en Colombia y en especial busca garantizar el derecho a la salud el cual se encuentra en conexidad con el derecho fundamental a la vida y ha sido objeto de múltiples vulneraciones al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

La Contraloría General de la Republica en desarrollo de su gestión fiscal realizo auditoría a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en la cual evidencio debilidades en la legalización de los Recursos entregados en Administración así:

Los Recursos Entregados en Administración *“Representa los recursos en efectivo a favor de la USPEC que se originan en contratos de encargo fiduciario y contratos para la administración de recursos bajo diversas modalidades, celebrados con entidades distintas a las fiduciarias”*, donde el CONSORCIO FONDO NACIONAL DE SALUD DE LA PPL-2015, contrato 363 del 23 de diciembre de 2015, presenta un saldo de recursos en administración en cuantía de \$16.630.895.347,98

El Acta de Liquidación de mutuo acuerdo, sobre el contrato de fiducia mercantil No. 363 de 2015 celebrada el 31 de mayo de 2018, no relaciona el saldo de los recursos entregados en administración en cuantía de \$16.630.895.347,98 como tampoco de los rendimientos financieros desde el momento en que se debieron legalizar, lo que refleja falta de conciliación entre las áreas que permitan tener la información clara al momento de la liquidación.

El hecho de contar con recursos sin legalizar sobre un contrato liquidado y sin aplicar los parámetros establecidos en el manual operativo para la administración de los recursos, se presenta por deficiencia en los controles y seguimiento efectivo por parte del supervisor y constituye una conducta presuntamente disciplinaria, en concordancia con lo establecido en los numerales 1 de los artículos 4 y 26 de la Ley 80 de 1993; artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y artículo 217 del Decreto 19 de 2012.

³ Tomado de <http://www.fiduprevisora.com.co/seccion/fiduconsorciopppl.html>

4. Concepto Macrosectorial sobre el Octavo Informe Semestral de Seguimiento al cumplimiento del Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional

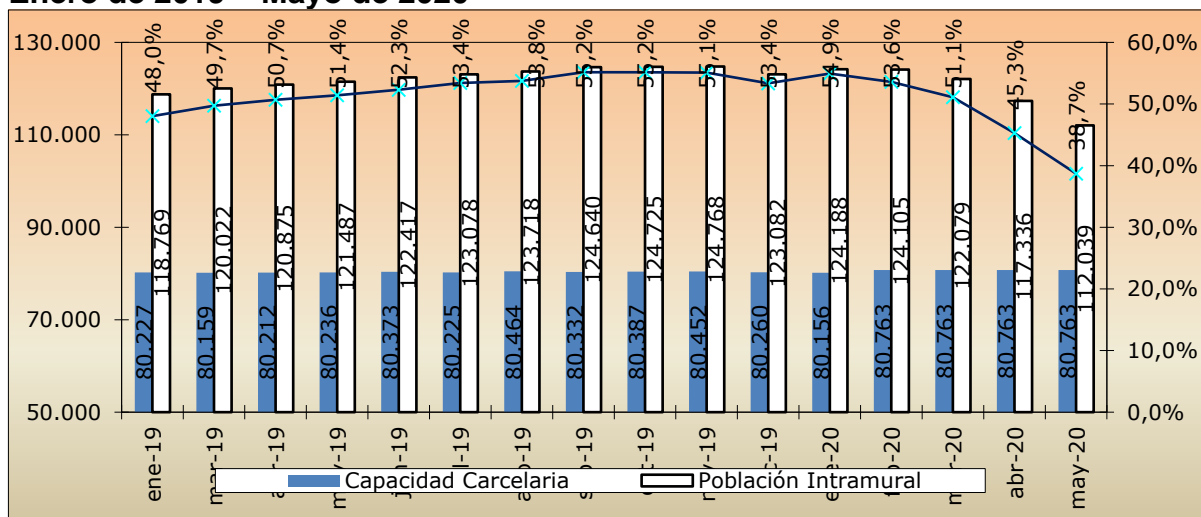
Analizar el cumplimiento del Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional, en esta ocasión, requiere mirar antes y después de declarada la Emergencia Carcelaria. A pesar de que la conclusión es la misma, ya que no se ha superado el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en los Establecimientos del Orden Nacional administrados por el Inpec, la evolución de la situación carcelaria ha cambiado profundamente desde la aparición de la pandemia.

De enero de 2019 hasta marzo de este año, el hacinamiento carcelario había crecido en 3,1 puntos pasando de 48% al 51,1%. Esto fue ocasionado porque la población intramural creció en 4.310 personas mientras que la capacidad apenas aumento en 536 cupos en términos netos. En este caso, el crecimiento de la población extramural en 8.988 personas pasando de 65.607 a 74.595, fue insuficiente para disminuir la presión sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario – SPC-, como se había logrado en el pasado.

Los efectos positivos de la reforma del Código Penitenciario con la Ley 1709 de 2014 y la Ley 1786 de 2016⁴, sobre la implementación de las medidas de alternatividad penal, finalmente cesaron. Ninguna de las acciones realizadas por las entidades involucradas en el Auto 121 han logrado revertir la situación del SPC.

⁴ La Ley 1760 de 2015, Ley de Racionalización de la Detención preventiva, planteaba originalmente que a partir del 1 de Julio de 2017 todos los sindicados por delitos menores, como el hurto simple, que llevarán más de un año detenidos sin que se les haya iniciado un juicio, podían pedir su libertad por vencimiento de términos. Así mismo, planteaba que aquellos sindicados por delitos especiales que hayan sido procesados por más de dos años sin una condena en firme en su contra podían solicitar su libertad inmediata. Ante la amenaza de una excarcelación masiva manifestada especialmente por la propia Fiscalía General de la Nación, la Ley 1786 de 2016 reemplazó a la anterior, fijando algunos límites para la solicitud de libertad por vencimientos de términos.

Gráfico 1
Población Intramural, Capacidad Carcelaria y Hacinamiento
Enero de 2019 – Mayo de 2020



Fuente: Inpec, Cálculos DES Sector Justicia

En este sentido, no se ha podido, por una parte, consolidar una política criminal integral, enfocada hacia la alternatividad penal y la resocialización. Por otra parte, el hacinamiento crítico, al menos hasta marzo de este año, rondaba el 50%. A pesar de la inversión cercana a los dos billones de pesos en el Construcción y Mantenimiento de Infraestructura Carcelaria, los resultados de la Uspec han sido limitados, como se anotaba arriba.

Hasta mayo de este año, el Proyecto de Inversión de Construcción y Ampliación de Infraestructura Carcelaria (Código BPIN: 2018011000329) de los 3.400 cupos proyectados no se había entregado ninguno. De estos proyectos, Girón en Santander e Ipiales en Nariño llevan un grado de avance del 98%, pero las obras, por el momento, han sido suspendidas por la pandemia.

El 96,4% de los recursos vigentes están destinados, a diagnosticar, formular, supervisar y ejecutar las obras de construcción y ampliación de infraestructura penitenciaria carcelaria. El 3,6% restante estaba destinado a realizar los diseños estudios de suelos, hidráulicos, diseños eléctricos y otros, para viabilizar de nuevos Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. No obstante, ninguno de los Boletines proyectados para este año ha sido elaborados.

Otros proyectos incluidos en este programa para el cuatrenio tienen un avance mínimo. La mayoría está en la etapa de preinversión como, por ejemplo, la

construcción del ERON Renacimiento en Sabanas de San Ángel –Magdalena-, de la Colonia Agrícola de Yarumal (avance ejecución del 5%), ERON Barrancabemeja (Interventoría 2,82%), ERON Buenaventura y del ERON de Pereira (0,82%).

En este programa también se han incluido proyectos dentro de cárceles ya existentes. Por ejemplo, la reconstrucción del patio 2 de la cárcel de Bellavista con un porcentaje de ejecución del 3.24%, así como la demolición del patio 5 con un grado de ejecución del 90% y el diseño y construcción de un nuevo pabellón cuyos estudios se encuentran en 58,56%.

En otras, se ha proyectado la construcción de modulares (pabellones), donde sólo ha avanzado mínimamente en los contratos de Interventoría, como son las cárceles de Santa Marta (0,72%), Cartagena (0,99%), Barranquilla (0,5%) e Itagüí (0,42%). En el caso de la cárcel de Popayán, recién se han firmado los contratos de consultoría e interventoría.

Por otra parte, el Proyecto de Fortalecimiento de la Infraestructura Física de los ERON (Código BPIN: 2018011000336), que se crea en 2016 recién en el 2018 se empieza a ejecutar y tenía como propósito generar condiciones adecuadas de habitabilidad para la Población Privada de la Libertad (PPL), mediante la contratación de obras civiles prioritarias, realizando mantenimiento en 134 ERON y mejoramiento en otros 31. Hasta el mayo de 2020 tenía la siguiente proyección financiera.

Resumen Financiero 2019 - 2022

Vigencia	2019-Dic	2020-May	2021	2022
Solicitado**	\$134.623	\$137.276	\$143.120	\$150.119
Inicial*	\$102.132	\$120.492	\$0	\$0
Vigente*	\$82.132	\$120.492	\$0	\$0
Compromiso*	\$67.411	\$42.370	\$0	\$0
Obligación*	\$14.983	\$567	\$0	\$0
Pago*	\$14.983	\$567	\$0	\$0
% de Ejecución (Comprometido/Vigente)	82,08%	35,16%	0,00%	0,00%
% de Ejecución (Obligado/Vigente)	18,24%	0,47%	0,00%	0,00%
Avance Físico	91,66%	0,00%	0,00%	0,00%
Avance de Gestión	97,55%	12,40%	0,00%	0,00%

Cifras en millones de pesos corrientes

Fuente *SUIFP - **SIIF.DNP-SPI Información va desde 2008, año que se inició el SPI.

Cálculos DES – Justicia

Del total del presupuesto vigente para el 2020, el 87,5% estaba dirigido a obras de mejoramiento mientras que el 12,5% restante a obras de mantenimiento.

No obstante, ninguna de ellas se ha ejecutado hasta el momento. Además, durante los meses de marzo y abril debido a la situación de salubridad pública llevo a la Dirección de Infraestructura a replantear las actividades previstas para atender los ERON priorizados.

De manera que, la pandemia ha afectado sustancialmente la dinámica del SPC. Por ejemplo, desde el 22 de marzo la población intramural se ha reducido en 13.304 personas, así como el hacinamiento en 16,44 puntos pasando de 52,25% a 35,81% al 23 de junio. Por su parte, la población extramural ha aumentado en 4.158 personas mientras que las restantes 9.146 han recobrado su libertad con las medidas tomadas a partir de la Emergencia Carcelaria.

Lejos de ser unas cifras alentadoras, las acciones tomadas para mitigar los efectos del coronavirus sobre el SPC, la pandemia ha revelado las dificultades estructurales que enfrenta. Por una parte, el alto hacinamiento intramural y la obsolescencia del 88% de la infraestructura carcelaria. Por otra, las deficiencias en el sistema de Salud Penitenciaria, entre otras, la falta de instalaciones de aislamiento sanitario, personal capacitado, instrumental médico y material epidemiológico para atender a la población de internos.

Las medidas tomadas a partir de la declaratoria de Emergencia Carcelaria, a pesar de que no han evitado el contagio, han permitido que en algunas cárceles este se haya frenado. Desde que se declaró la pandemia 2.236 internos y 88 funcionarios, se han diagnosticado con la enfermedad.

Aunque se han recuperado 1.029 internos y cárceles como las de Villavicencio parecen haber superado las etapas más altas de contagio, otras comienzan a manifestar niveles preocupantes. Por ejemplo, la situación que se vive en la cárcel de Ternera es crítica. De 2.270 personas privadas de la libertad, por lo menos, 566 internos están contagiados. Por su parte, la cárcel de “Villahermosa” en Cali hasta el sábado 20 de junio, se reportaron 675 contagiados por coronavirus y dos muertos por este padecimiento. En la cárcel del Espinal, el domingo fueron reportados 70 contagiados, así como la de Tumaco con 84 parecen constituirse en los nuevos focos de contagio.

5. EVALUACION DEL OCTAVO INFORME DEL GOBIERNO NACIONAL

En el presente capítulo la Contraloría General de la República, procede a realizar un análisis referente al Octavo informe presentado por el Gobierno Nacional en su reporte semestral, el cual fue publicado el 9 de junio de 2020 en la página web www.politicacriminal.gov.co.

Atendiendo el mandato de la Corte Constitucional sobre el informe de contraste a cargo de la Contraloría General de la República y otras entidades, respecto al informe de avance que presente el Gobierno Nacional, en el presente capítulo se procederá a exponer de manera sucinta el contenido del informe sometido a consideración, presentando a continuación de cada capítulo las observaciones que sobre el particular tiene el Órgano de Control Fiscal, conforme los parámetros mínimos de contenido planteados en el Auto 121 de 2018.

En este capítulo se controvertirá o avalará la información suministrada por el Gobierno Nacional en el informe publicado el 9 de junio de 2020, en la página web www.politicacriminal.gov.co, así como de los soportes que acreditan la información, de manera objetiva y confiable; y la evolución de la estrategia hacia la superación del ECI.

Primer Eje: Política Criminal

En el Octavo Informe, el Gobierno Nacional continua con la construcción de un Plan Nacional de Política Criminal, así como de un Plan de Acción, y a la fecha no se ha logrado la aprobación del mismo, situación que es contraria a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en materia de definición de compromisos.

Segundo Eje: Resocialización

El octavo informe en su aparte lineamientos de Resocialización con enfoque de justicia restaurativa, el Ministerio de Justicia y del Derecho promueve la reintegración social efectiva de las personas privadas de la libertad donde a la fecha continua en la validación del Documento y no se ha socializado para la revalidación de las otras Entidades, como comentamos en el séptimo Informe seguimos con los planteamientos teóricos que carecen de acciones concretas, recursos, tiempos y responsables. .

De acuerdo a la Resolución 4020 del 4 de octubre de 2019 en la cual se reglamentaron las condiciones especiales de trabajo penitenciario en la Modalidad indirecta, su remuneración y los parámetros de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales. A la fecha se continúan en la construcción de los

mecanismos y gestiones que permitirán la implementación y Resolución de garantías para las personas privadas de la Libertad, mientras continua el problema.

El documento señala que se va a fortalecer el programa de educación implementado en el sistema penitenciario y carcelario, pero en la Auditoria Financiera realizada en el primer semestre se evidencia que a pesar de contar con recursos dejaron de ejecutar \$663.720.794.23, y los Proyectos de Actualización de los Procesos Educativos en los Establecimientos de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano garantizando el Derecho Fundamental a la Educación y al Proceso de Tratamiento Penitenciario Nacional; e Implementación de herramientas Tecnológicas y Elementos para mejorar la Calidad y Eficiencia en la Prestación del Servicio al Ciudadano del INPEC Nacional, no registraron porcentaje de ejecución;

Manifiestan en el Documento que el Estado de Emergencia Sanitaria genero la necesidad de reestructurar los esfuerzos de las Instituciones, situación que revelo las dificultades estructurales que enfrenta. Por una parte, el alto hacinamiento intramural y la obsolescencia del 88% de la infraestructura carcelaria. Por otra, las deficiencias en el sistema de Salud Penitenciaria, entre otras, la falta de instalaciones de aislamiento sanitario, personal capacitado, instrumental médico y material epidemiológico para atender a la población de internos.

En relación con la Política Criminal con Enfoque Diferencial, a pesar que han realizado actividades relacionadas con la política de equidad de género y respeto por la diversidad, aprobada mediante Acta No. 04 de 2019, emitida por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño. La Contraloría observo el INPEC, que toda actividad se desarrolla frente a los funcionarios del INPEC pero no se gestiona frente a la Población Privada de la libertad – PPL, en todos los establecimientos carcelarios ni a su entorno familiar para prepararlas para asumir a sus familias (esposos (as) e hijos) una vez recobrada la libertad, tampoco, se tiene política ni gestión de equidad y género para la cotidianidad en los centros carcelarios y esto hace posible el maltrato a la población LGTBI al interior de los recintos presentándose acciones agresivas e invasivas de la dignidad humana, no se ha implementado una política hacia una rehabilitación con enfoque de equidad y género y una adecuada atención post-penitenciaria, que facilite la educación y rehabilitación para la reinserción social y laboral de todos la PPL en igualdad de condiciones, que le permitan a la PPL restablecer y mantener los lazos familiares y trabajar sin el estigma del encierro, pues carecen de programas de intervención, resocialización y rehabilitación con enfoque de género.

Tercer Eje: Infraestructura

En el Octavo informe de avance el Gobierno manifiesta que se dio la continuidad a los proyectos iniciados en el 2018, en los cuales se incluían establecimientos del orden nacional, para la atención de plantas de tratamiento, de obras de mantenimiento mejoramiento de infraestructura física, lo cierto es que a la fecha de acuerdo al Acta del 6 de diciembre de 2019 se entregaron 244 nuevos cupos y 108 cupos se habilitaron por haber arreglado el suministro del equipo de bombeo.

Persisten los problemas para culminar la entrega y recibo de los pabellones contratados en virtud de la emergencia carcelaria declarada en 2013 y que aún se encuentran pendientes. Es el caso de Ipiales y Girón los cuales hasta mayo de este año presentaban un avance del 98%, pero las obras, por el momento, han sido suspendidas por la pandemia.

Otros proyectos incluidos en este programa para el cuatrenio tienen un avance mínimo, por ejemplo, la construcción del ERON Renacimiento en Sabanas de San Ángel –Magdalena-, de la Colonia Agrícola de Yarumal (avance ejecución del 5%), ERON Barrancabemeja (Interventoría 2,82%), ERON Buenaventura y del ERON de Pereira (0,82%).

Lo proyectado para la construcción de modulares (pabellones), presenta un mínimo avance en los contratos de Interventoría, como son las cárceles de Santa Marta (0,72%), Cartagena (0,99%), Barranquilla (0,5%) e Itagüí (0,42%). En el caso de la cárcel de Popayán, hasta ahora se firmaron los contratos de consultoría e interventoría.

Cuarto Eje: Servicios Públicos

El informe materia de contraste señala que se enfocaron los esfuerzos en los ajustes a los procesos de contratación para los procesos 2019 y 2020, pero de acuerdo a los hallazgos evidenciados se puede concluir que continúan los problemas en los servicios de acueducto y alcantarillado: los sistemas de alcantarillado interno en lagunas ocasiones no son suficientes debido a la antigüedad de los penales, razón por la cual las redes son insuficientes, se puede presentar retorno de aguas negras a los patios.

El Convenio realizado con ENTERRITORIO se encuentra interviniendo las redes sanitarias exteriores y la PTAR, pero a la fecha ese contrato se encuentra suspendido, situación que agrava más la situación por la falta de operación de un gran número de Plantas de Tratamiento, tanto de Agua Potable como de Aguas Residuales, y se limita a definir el estado actual de contratación de varias de ellas, muchas de las que llevan más de un año fuera

de servicio, con las implicaciones del mínimo asegurable de acceso a agua potable y saneamiento ambiental.

Se presentan multas por la falta de gestión de la USPEC y del INPEC para poner en funcionamiento y operar Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, por ejemplo, la (PTAR) del EPMSCAS Valledupar.

Quinto Eje: Alimentación

El Octavo informe presenta las acciones realizadas para garantizar el suministro de alimentación, así como la identificación de los establecimientos con riesgo elevado por incumplimiento de las obligaciones técnicas establecidas por la USPEC y la normatividad sanitaria, resaltando algunos logros, pero como se ha dicho en informes anteriores nada se señala de las denuncias recurrentes de la población destinataria del servicio sobre incumplimiento del menú y de los gramajes.

De la misma manera, tal como quedó señalado en los capítulos precedentes, la Contraloría General no evidencio en los Informes de Supervisión que se hiciera seguimiento a los hallazgos de No conformidad plasmados en los informes de Interventoría presentados por la Universidad Nacional, dentro de los procesos de alimentación que realizan los contratistas, situación que impacta negativamente la gestión de la entidad.

Finalmente, frente a la construcción de proyectos de ampliación en el cual están contemplando comedores suficientes en proyectos, como Ipiales, Girón, Pereira y San Ángel – Magdalena, la Contraloría ha venido realizando seguimiento a los mismos desde hace varios atrás y a la fecha se encuentran suspendidos por la Pandemia.

Sexto Eje: Atención en salud

El informe del Gobierno Nacional informa que la prestación Integral de Salud es prestada por el FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD. La Contraloría General de la República en desarrollo de su gestión fiscal realizó auditoría a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en la cual evidenció debilidades en la legalización de los Recursos entregados en Administración para tal fin.

El hecho de contar con recursos sin legalizar sobre un contrato liquidado y sin aplicar los parámetros establecidos en el manual operativo para la administración de los recursos, muestra deficiencia en los controles y seguimiento efectivo por parte del supervisor.

A pesar de los logros presentados se ha evidenciado que hay establecimientos Penitenciarios y Carcelarios que no cuentan sino con un médico de medio tiempo, una enfermera profesional, una auxiliar de enfermería, un odontólogo y a veces un auxiliar de odontología.

En general, como se ha dicho en los Informes anteriores continúan las deficiencias en el sistema de Salud Penitenciaria, entre otras, la falta de instalaciones de aislamiento sanitario, personal capacitado, instrumental médico y material epidemiológico para atender a la población de internos.

Séptimo Eje: Acceso a la Justicia

Las acciones descritas en este acápite si reúnen las condiciones de asignación de responsables, productos entregables y tangibles y parámetros de seguimiento, por lo menos en relación con la línea de intervención jurídica en conjunto con las universidades.

Conclusiones

Evaluados los diferentes capítulos del Octavo Informe de avance presentado por el Gobierno Nacional, se concluye, en resumen, el ECI en las cárceles del SPC no ha sido superado y, por lo pronto, se espera detener el avance del contagio del Covid-19. La reducción del hacinamiento puede ser temporal y no muestra, ni la mejora en la infraestructura carcelaria ni en el logro de una Política Criminal, Penal y Penitenciaria integral dirigida hacia la resocialización de la población de internos, cuyos indicadores son aún muy deficientes.