

**INFORME SEGUIMIENTO SENTENCIAS T-388/13 Y T-762/15
SEGÚN AUTO 121 DE 2018 CGR-CDJ JUNIO de 2021**



No. 015

CGR-CDSJ

Julio 2021

INTRODUCCIÓN

Este informe se presenta en atención con lo dispuesto en el auto 121 de 2018 emitido por la Sala Especial de Seguimiento, para el 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.

En ese orden, la Contraloría General de la República somete a consideración el resultado de sus actuaciones de control fiscal (informes, auditorías financieras, actuaciones especiales de fiscalización, denuncias, servicios e insumos), llevados a cabo durante el primer semestre del año 2021, ejecutadas en cumplimiento de atribuciones constitucionales y legales, 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 los principales resultados y conclusiones derivadas del ejercicio del control fiscal efectuado durante el primer semestre de 2021, 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 2020, el trámite de las denuncias y derechos de petición que fueron atendidos en la auditoría a la USPEC y la realización de actuaciones especiales de fiscalización para el seguimiento de las obras contratadas.

En el segundo capítulo, presentaremos concepto sobre el décimo informe semestral del gobierno nacional al cumplimiento del auto 121 de 2018 de la corte constitucional.

En la tercera parte, se presentará las conclusiones desde una perspectiva sectorial, relacionadas con el décimo informe de avance presentado por el gobierno nacional.

En el último capítulo, se presentará un análisis realizado por la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Justicia, desde una perspectiva macro sectorial.

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, que en el artículo 9° de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario), se plantea como funciones y finalidades de la pena que sea protectora y preventiva, fundamentada en la resocialización, indicándose en el artículo 10 de la norma en cita, que el tratamiento penitenciario tiene 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, en el que establezcan unas estrategias de seguimiento con participación del Gobierno y los órganos de control.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en el año 2017 designó una sala especial para el seguimiento de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, y posteriormente, mediante Auto 121 de 2018 se 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 2020, EN ACTUACIONES ESPECIALES DE FISCALIZACIÓN Y EN LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS

La CGR en desarrollo del PVCF 2021 primer semestre, realizó auditorías financieras al INPEC y el USPEC sobre las cuentas fiscales anuales rendidas de la vigencia 2020, así como las actuaciones especiales de fiscalización que a continuación se refieren:

- Actuación Especial de Fiscalización USPEC - Proyectos modulares, obra rígida EPMSC IPIALES.
- Actuación Especial de Fiscalización EPAMS GIRON - Contrato 402 de 2014.
- Actuación Especial de Fiscalización EPAMS CAS COMBITA.
- Actuación Especial de Fiscalización USPEC - Proyecto Nuevo ERON Pereira Píamo. Contrato 2182503 del 26 de diciembre de 2018.
- Actuación Especial de Fiscalización USPEC - Contratos realizados para la operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y residual en los Establecimientos penitenciarios y carcelarios del Cesar y los contratos de mantenimiento, atención de emergencia y operación de los sistemas hidrosanitarios No. 001/2019 y 234 de 2018 y 125 y 126 del 2020.
- Actuación Especial de Fiscalización - Construcción de la Cárcel en el Municipio de Sabanas de San Ángel (Magdalena) Contrato 304 De 2019.

En las actuaciones de control fiscal se detectaron algunas situaciones que vislumbran que los mínimos constitucionales asegurables no se están cumpliendo 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 realizado en el primer semestre de 2021.


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

1.1.1. Opinión Contable

La opinión sobre los Estados Financieros emitidos en la vigencia 2020, a la USPEC y al INPEC es **NEGATIVA**, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, lo cual indica que los Estados Financieros no reflejan razonablemente la situación financiera de las dos entidades auditadas.

1.1.1.1. USPEC


Para el caso de la **USPEC**, la Contraloría General de la República conceptuó que la Opinión Contable **NEGATIVA**, fue generada especialmente por cuentas con mayores deficiencias detectadas en la auditoría, como saldos disponibles en patrimonios autónomos, del grupo 13 – Cuentas por cobrar, y avances, anticipos y recursos entregados en administración, de grupo 19 – Otros activos.

Como resultado del ejercicio en la vigencia 2020, se evidenciaron incorrecciones e imposibilidades por \$850.393.701.290. 

La opinión contable está fundamentada en la evidencia obtenida en el examen de las cuentas seleccionadas y en la calificación del control interno contable, detectándose incorrecciones en relación con la clasificación y revelación; el proceso de conciliación y cruce de información entre las dependencias involucradas, el área contable y otras entidades, no es eficaz ni oportuno, lo que se evidenció en los saldos reportados; falta de depuración de saldos, falta de oportunidad en los reportes de información, incoherencia en los reportes y falta de oportunidad en la legalización de gastos, especialmente los de salud. Las anteriores situaciones constituyen deficiencias que afectan el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de la entidad y notas a los estados financieros, generando incertidumbre en algunos saldos.

Persisten las debilidades de supervisión e interventoría en la ejecución de los contratos, así como en la planeación de los mismos, lo cual se ve reflejada en las múltiples prórrogas y adiciones a estos, con el agravante de las suspensiones que impiden cumplir a cabalidad y oportunidad con el objeto misional para el cual se creó la entidad, circunstancias que inciden en el cumplimiento de las metas y planes propuestos, afectando el buen uso y manejo de los recursos públicos y por lo tanto, a la población beneficiaria de la inversión.

Así mismo, se evidenciaron deficiencias en el proceso contable, las cuales incidieron significativamente en la evaluación del sistema de control interno de la entidad, por ejemplo, en las cuentas seleccionadas y evaluadas con mayores deficiencias detectadas en la auditoría está representada en sobrestimaciones de las subcuentas 1.5.10.03 – Construcciones, por \$162.865.129.831,25, subcuenta 1.5.20.02 - Construcciones, por \$989.205.523,11 y cuenta 1.6.37 – P, p y E no explotado, por \$188.258.450; Subestimación de la cuenta 1.3.11 - Contribuciones, Tasas e Ingresos No Tributarios, por \$296.246.628,17 e Incertidumbres sobre el saldo de las cuentas 1.5.20.02 - Construcciones en proceso, por \$56.178.147.884,04, cuenta 1.9.08.01 – Recursos entregados en administración, por \$89.196.607.584,25, cuenta 1.9.06.04 - Anticipos para adquisición de bienes y servicios, por \$2.964.489.922,03, cuenta 1.9.08 - Recursos entregados en administración, por \$178.688.542.636,98 y cuenta 2.7.01 – Provisión – Litigios y Demandas, por \$25.147.024.795,01.

Las Notas a los Estados Financieros de la USPEC, no relacionan de manera clara y comprensible, la información expuesta en los saldos de las cifras reflejadas en los Estados Financieros, situación que limita a los usuarios de la información, conocer a fondo las gestiones realizadas para el registro, el uso y la condición de los recursos en cumplimiento de la misión institucional, apartándose de las características establecidas en el Marco Conceptual. 

1.1.1.2. INPEC

En la evaluación a los Estados Financieros del **INPEC**, para la vigencia 2020, se emitió Opinión Contable **NEGATIVA**, fundamentada en la evidencia obtenida del análisis de las cuentas examinadas y en la calificación del control interno contable, procesos en los que se detectaron incorrecciones que superan la materialidad contable, y afectan la materialidad cualitativa en cuanto a 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 existe y/o no es oportuno, existen partidas conciliatorias pendientes de identificar las cuales se han venido incrementado y no se han registrado contablemente por no contar con los documentos soporte, con el agravante de que los hechos que se reflejan son pagos o salidas de recursos no registrados.

La información que los apoderados designados por el Instituto para su representación registran en el aplicativo EKOGUI, relacionado con el valor de las pretensiones y de las obligaciones por fallos ejecutoriados no atienden 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.

Los hallazgos detectados que fueron objeto del plan de mejoramiento, relacionados con el incumplimiento de las instrucciones para el reconocimiento en la medición inicial, incorporaciones, eliminaciones, ajustes y reclasificaciones, su impacto en la aplicación del nuevo marco normativo, no fueron corregidos, con lo cual afecta el saldo de los estados financieros a 31 de diciembre de 2020, así como las Notas explicativas de Revelación de la información contable y con la gestión del INPEC (áreas involucradas) para la depuración contable de los estados financieros, que evidencian incumplimiento de lo estipulado por la Contaduría General de la Nación para la adopción, implementación y cumplimiento del nuevo marco de Regulación.

1.1.2. Evaluación Consolidada Control Interno Financiero

1.1.2.1. USPEC

En la evaluación del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles, realizado a la USPEC, se emitió concepto sobre control interno financiero “Ineficiente”, con una calificación de 2.05.

El concepto está 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, como se anota seguidamente.

La entidad no cuenta con manuales de procesos y procedimientos específicos que determinen las directrices para el reintegro, devolución y cesión de derechos, por parte de los responsables del manejo contable de las cuentas, Saldos Disponibles en Patrimonios Autónomos y Otros Recursos Entregados en Administración, y Recursos de Acreedores Reintegrados a Tesorerías.

Los saldos de las cifras significativas reportadas en los Estados Financieros de la vigencia 2020, no reflejen adecuadamente la realidad financiera,

económica y contable de las operaciones y transacciones realizadas por la entidad.

Las notas a los estados financieros no se realizan de acuerdo con el Nuevo Marco Normativo Contable.

No se realizan todos los movimientos contables con relación al estado de los contratos, no se trasladan las obras culminadas y/o se trasladan sin estar terminadas y tampoco se depura la cuenta.

Los presupuestos oficiales no registran la totalidad de actividades de obra necesarias para suplir las necesidades en los establecimientos penitenciarios y carcelarios en materia de infraestructura.

Pérdida de vigencias futuras autorizadas para la ejecución de proyectos de infraestructura, por falta de ejecución y gestión en el desarrollo de estos, generando obras inconclusas y proyectos no desarrollados.

Los bienes o servicios adquiridos no se reciben en las condiciones de calidad, cantidad y oportunidad según lo pactado en las cláusulas del contrato respectivo, por deficiencias en los controles y en los seguimientos adecuados.

Las actividades correctivas propuestas y desarrolladas para subsanar hallazgos de vigencias anteriores no son efectivas, especialmente en los que tienen origen presupuestal y financiero.

1.1.2.2. INPEC

En la evaluación del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles dio como resultado una calificación de 2.04, por lo cual se emite concepto de **Ineficiente**, 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, no ha realizado el seguimiento a los planes de mejoramiento de manera adecuada; 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 los cuales persisten. Se determinaron debilidades en análisis, verificación y conciliación de información en especial para aplicación de las políticas del nuevo marco normativo.

1.1.3. Opinión sobre la Ejecución Presupuestal

1.1.3.1. USPEC

Se emitió concepto de **NO RAZONABLE**, en tanto el valor de incorrecciones materiales encontradas ascendieron a \$312.253.360.586, que impactan la adecuada ejecución presupuestal de ingresos, gastos e inversión. Entre los aspectos más relevantes, que sustentan el concepto, están:

- Los recursos de inversión y funcionamiento destinados a diferentes proyectos no han brindado los resultados esperados, porque no se cumplieron los tiempos estimados para su terminación y/o porque el alcance y beneficio esperado no logró las expectativas plasmadas en la fase de planeación.
- Deficiencias de planeación, programación, seguimiento y control en virtud de comisiones de servicios no realizadas, de contratos y órdenes de compra con recursos no utilizados y otras que no fueron justificadas, que ocasionó que se constituyeran reservas presupuestales, cuando realmente correspondían a sobrantes que se debieron liberar oportunamente.
- Por deficiencias en la planeación, control y seguimiento de cupos asignados de vigencias futuras en la vigencia 2020, dejó sin utilizar \$236.656.000.000 de los cupos para el desarrollo de proyectos.
- La entidad destina la mayoría de los recursos en convenios y contratos con encargos fiduciarios, a través de los cuales busca ejecutar obras y actividades propias de su misionalidad. Lo anterior por la manifiesta incapacidad institucional de cumplir y cubrir a nivel nacional de manera directa, de acuerdo con el mandato legal de su creación.
- Al estructurar convenios interadministrativos con otras entidades públicas, no tiene en cuenta todas las variables que abarca el negocio jurídico y compromete recursos sin que la contraparte respalde

debidamente sus obligaciones económicas, técnicas, administrativas, legales y financieras.

- Debilidades en el seguimiento y supervisión de los procesos contractuales, lo cual ha traído como consecuencia la no ejecución de los recursos, suspensión de obras y la incertidumbre de haber recibido o no a satisfacción los bienes y servicios contratados.
- En los proyectos de infraestructura carcelaria, en contratos suscritos directamente por la USPEC y en contratos suscritos a través del Convenio con FONADE (hoy ENTERRITORIO), se está implementando la etapa de pre-construcción como mecanismo para subsanar debilidades de la planeación de las obras, realizando ajustes a diseños sin llamar al consultor responsable de los mismos, incluso realizando nuevos diseños, lo que conlleva a que los contratistas de obras deban realizar estudios de suelos, diseños de cimentación, estructuras, redes, hidrosanitarios, entre otros, situación que genera riesgo que los recursos de los proyectos sean insuficientes para culminarlos.
- Incumplimiento de los principios de anualidad y eficiencia, para ejecutar los contratos en la respectiva vigencia fiscal, la mayoría de los contratos presentan varias prórrogas y adiciones que finalmente se traducen en riesgos por el impacto en el cubrimiento esperado de los proyectos.

1.1.3.2. INPEC

Al cierre de la vigencia fiscal 2020, constituyó reservas presupuestales por \$31.425.133.654.25, de las cuales la CGR **no refrenda** la reserva constituida por el Contrato No 145 del 2020, cuyo objeto fue la adquisición de bienes y servicios - servicio de resocialización de personas privadas de la libertad - actualización de los procesos por \$287.000.000 y contrato No 175 del 2020, cuyo objeto es dotación prendas de vestir y calzado por \$2.844.219.313, las cuales no se encuentran justificadas en situaciones de fuerza mayor o imprevisible que obligara su constitución.

1.2. FENECIMIENTO DE LA CUENTA FISCAL

Con ocasión de los resultados de las opiniones emitidas, la Contraloría General de la República **NO FENECIÓ** las cuentas fiscales de la USPEC y el INPEC para la vigencia fiscal 2020.

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 2020, tanto del USPEC como del INPEC, así como las actuaciones especiales de fiscalización a los proyectos de inversión, 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.

1.3.1.1. Resocialización

Inventarios Materias Primas



La política contable para los inventarios establecida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC para el cumplimiento de sus propósitos administrativos y actividades productivas, con el fin de determinar el valor de los activos adquiridos, los que se encuentran en proceso de transformación y aquellos que se tienen con la intención de comercializarse en el curso normal de la operación, o transformarse o consumirse en actividades de producción de bienes o prestación de servicios, de acuerdo con el Marco Normativo aplicable establecido por la Contaduría General de la Nación, mediante la Resolución 533 de 2015 “por la cual se incorpora en el régimen de Contabilidad Pública, el Marco Normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”, teniendo como base la última actualización de la Contaduría General de la Nación a las “Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de las Entidades de Gobierno”, no está cumpliendo con los controles contables establecidos en la Política Contable para ello como son la elaboración anual de inventarios físicos y la conciliación de inventarios con el área contable entre otros.

De otro lado, los formatos allegados como inventarios presentan deficiencias, debido a que en algunos casos no se indica la fecha de elaboración, quién lo

elaboró, ni comparación entre existencia física vs documental (Kárdex), que permita conocer las diferencias en caso de existir.

Ejecución Proyectos de Inversión (procesos educativos)

Para la ejecución de los proyectos de inversión, se asignaron \$ 1.822.640.038,00, no obstante, a 31 de diciembre de 2020, el valor ejecutado fue de \$854.446.470,52, que representa el 47% del total apropiado, quedando sin ejecutar \$968.193.567.48, en donde los Proyectos de: *Implementación de Herramientas de Evaluación Penitenciaria Nacional; 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 y Mejoramiento de la Plataforma Tecnológica del INPEC Nacional*, tuvieron un porcentaje de ejecución de 0, 20 y 40 por ciento respectivamente.

Lo anterior muestra deficiencias en el proceso de planeación y programación presupuestal, así como en la gestión contractual al no ejecutar o ejecutar parcialmente los proyectos de inversión, lo que ocasionó una baja ejecución en el proyecto de inversión y por tanto en el fortalecimiento de la entidad.

Convenios



Convenios Interadministrativos (entes territoriales)

Ejecución Parcial Convenios: Convenio No. 006 de 2020 Túquerres

La Regional Occidente-INPEC, suscribió el Convenio Interadministrativo N°006 con el municipio de Túquerres-Nariño por \$53.500.000 con el OBJETO de aunar esfuerzos técnicos administrativos y económicos entre otros, con la finalidad de invertir los recursos aportados por el municipio, con el fin de administrar la población privada de la libertad con detención preventiva proveniente del municipio de Túquerres - Nariño, y que ya se encuentre recluida en el establecimiento penitenciario de media seguridad carcelaria INPEC en el establecimiento de Túquerres – Nariño suscribiéndose el acta de inicio de ejecución, el 25 de noviembre del 2020.

En la cláusula tercera del convenio se conviene que existe coordinación entre el Municipio de Túquerres - Nariño y EPMSC del citado municipio, donde se estableció el aporte de los siguientes servicios y remuneraciones, mediante ficha técnica:

1) Pago sobresueldo. El 30% del convenio por un valor de \$16.050.000 para pago de sobresueldo para los funcionarios del INPEC -Establecimientos en Túquerres-Nariño de acuerdo con Ficha Técnica Elaborada y presentada al Municipio de Túquerres.

2) Dotación de elementos para la población privada de la libertad del establecimiento. El 70% del convenio \$37.450.000, para elementos de dotación para el aula virtual destinada al área educativa de la PPL, máquina y materia prima destinada al taller de Carpintería de la PPL de la EPMSC de Túquerres bienes que deben seguir Lineamientos de Ficha Técnica autorizada por la Dirección de Atención y Tratamiento.

En la revisión de la ejecución contractual del convenio se evidenció de acuerdo con informe de supervisión que no se cumplió en su totalidad, toda vez que se estableció que ni el aporte del 30% del valor del convenio equivalente a \$16.000.000 para el sobresueldo de los funcionarios del INPEC - Establecimientos en Túquerres-Nariño, como tampoco lo concerniente a parte de los elementos correspondientes a maquinaria y materia prima destinadas al taller de carpintería, fueron entregados.

Situación que se presentó según información del ente territorial, por cuanto no se pudo adjudicar el contrato debido a que el oferente que participó del proceso no cumplió con todos los requisitos de la invitación Pública, necesarios para el cumplimiento del proceso de contratación, con lo cual el 24 de diciembre de 2020, se declaró desierta la invitación pública No. MC 052 de 2020, por \$15.483.000. Solamente se ejecutó con el aporte lo relacionado a la dotación de las aulas virtuales destinada al área educativa de la PPL, en la sede Túquerres por \$21.967.000 que representa el 42% del valor total del convenio, evidenciándose que el objetivo de brindarle beneficios que coadyuvaría al fortalecimiento de los procesos de resocialización y dignificación de la Población Privada de la Libertad-PPL del EPMSC de Túquerres-Nariño no se cumplió en su totalidad.

Situación que afecta el bienestar de las personas indiciadas o sindicadas con detención preventiva, al no contar con la dotación de los elementos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales.

Objeto Convenio Interadministrativo N° 040 de 2020 La Pradera

El 14 de diciembre de 2020, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC suscribió el Convenio Interadministrativo N° 040 con el municipio de Pradera por \$15.0000.000 cuyo objeto fue: "Aunar esfuerzos humanos, administrativos, jurídicos, tecnológicos, logísticos entre otros, con la finalidad de invertir los recursos aportados por las entidad territorial destinados al

13

complejo carcelario y penitenciario de Jamundí a cargo del INPEC, que reciben personas indiciadas o sindicadas con detención preventiva del municipio de Pradera -Valle”.

En la cláusula tercera del convenio se conviene que existe coordinación entre el Municipio de Pradera y EPMSC del citado municipio, donde se estableció el suministro de combustible. (DIESEL - gasolina corriente -ACPM), por el 33.3% del convenio por \$5.000.000, para el parque automotor del establecimiento carcelario de Pradera-Valle.

En la ejecución del convenio se observa que se estableció un aporte del 33% del valor del convenio equivalente a \$5.000.000, para el suministro de combustible y para el mantenimiento de vehículos del parque automotor del Establecimiento de Reclusión del EPMSC del municipio de Pradera, servicios y remuneraciones que no están contemplados en el artículo 19 de la ley 65 de 1993, fundamento legal de la suscripción de dicho convenio. Es de precisar que en dicho convenio no se adelantó el proceso de contratación por parte del ente territorial, evidenciándose que el objetivo de brindarle beneficios que coadyuvaría al fortalecimiento de los procesos de resocialización y dignificación de la Población Privada de la Libertad-PPL de la EPMSC de Pradera-Valle no se cumplió.



Lo anterior se presenta por deficiencias en las actividades de supervisión para el cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones contraídas por las partes, conllevando a que la programación de estos recursos no se transformase en servicios y remuneraciones en beneficio de la atención de la Población Privada de la Libertad-PPL de EPMSC de Pradera-Valle.

La misma situación se presentó con el Convenio No. 35-2020, del cual no se presentó ejecución alguna.

1.3.1.2 Recursos FOME (pandemia)

Nivel Central - Contrato147 / Orden de Servicio 55019

Se da trámite a la Orden de Compra No. 55019 de fecha 11 de septiembre del 2020 o contrato 147, para la adquisición de 213 máquinas fumigadoras de espalda para dotación de las Sedes Administrativas, Direcciones Regionales, Escuelas Penitenciarias y Eron del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC por la pandemia del covid-19, por valor unitario de \$1'540.000 para un total de \$328'020.000, con recursos de FOME.

Ésta, es prorrogada hasta el 6 de noviembre del 2020, según información de la Entidad, por el alto impacto comercial y rotación de inventarios que ha tenido

14

el producto como consecuencia de la demanda del mercado actual, aunado a esto los trámites de importación dan posibilidad de entrega para la primera semana de noviembre del mismo año.

Analizado el expediente, se observa que no es coincidente con el número de identificación de esta orden de compra en el link del SECOP II, allí se registra otra orden de compra identificada con el número 54882 para la Adquisición de Dotación de Calzado y Vestuario para el Licenciamiento del Personal de Auxiliares del Cuerpo de Custodia del INPEC CONTINGENTE 1 DE 2019. Por valor de \$487'579.542.

Así mismo, en un anexo de la orden se identifica con el No. 93546, pero igual objeto y valor.

A la par, en el documento de respaldo presupuestal y afectación el valor del certificado de disponibilidad está por \$329'500.000, frente al presupuesto contratado que está por el valor del contrato que son \$328'020.000, reflejando un presupuesto pendiente por ejecutar por valor de 1'480.000, valor del que dentro de los documentos que conforman el expediente, no se encuentra soporte que evidencie la liberación y ejecución en otra obligación de este presupuesto.



Como se puede observar en el siguiente cuadro, las máquinas fumigadoras fueron ingresadas al almacén (el 5 de noviembre de 2020), debidamente identificadas con ID, asignadas para cada regional y escuelas de formación en número y cantidad total: 213:

UNIDAD	CANTIDAD
Dirección General, Regional Central, Occidente, Oriente, Norte, Noroeste y Viejo Caldas	14
Escuelas de formación	10
Regional Central	63
Regional Occidente	29
Regional Viejo Caldas	28
Regional Noroeste	24
Regional Norte	26
Regional Oriente	19
Total	213

No obstante lo anterior, a la fecha, es decir 4 meses después de haber ingresado al almacén, no se han entregado 50 fumigadoras que equivalen al 23,47% de la cantidad adquirida cuyo costo asciende a \$77,000,000, hecho originado en la contravención de la declaración del Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria con la Resolución No. 001144 del 22 de marzo de 2020, en los establecimientos de reclusión del orden Nacional, igualmente,

contraviene el principio de planeación inmerso en los principios de responsabilidad, transparencia y economía.

En consecuencia, se evidencia que están 50 dependencias y/o establecimientos desprotegidos, sin igualdad de condiciones, dado el incumplimiento de la imperativa obligación constitucional y legal para garantizar principios superiores, como lo son la vida y la salud e integridad de los internos y sus servidores públicos, además se tienen fumigadoras por valor de \$77 millones sin cumplir con el objeto por el que fueron adquiridas.

Igualmente, en el informe final de supervisión se reciben 215 máquinas fumigadoras a pesar de que lo que se contrató, se ingresó al almacén 213 unidades, es decir el supervisor recibió \$3.000.000, en elementos que no corresponden a la cantidad y valor de la orden de compra en comento.

Regional Occidente

Regional Occidente - Contrato MC 10 de 2020 R. FOME (D)

La Regional Occidente, en julio de 2020 suscribió el contrato MC 10 de 2020, con el objeto de “Contratar la Recarga y Compra de Extintores, Camillas, Botiquín Primeros Auxilios y Cal, para la Dirección Regional Occidental del INPEC y los Veintidós (22) Establecimientos de Reclusión Adscritos a la Regional”, por \$50.269.000. Se suscribe el acta de inicio el 03 de agosto del 2020, posteriormente se tramita solicitud de adición del 01 de septiembre del año antes citado, por valor de \$23.554.000, para un total de \$73.823.000. Realizada la verificación de los soportes suministrados por la entidad, se evidenció que se entregaron parcialmente los elementos que hacían parte de lo contratado, con lo cual se encuentra una diferencia de \$ 21.423.000, entre lo contratado y lo recibido, y conforme a los soportes de los centros faltantes, las copias se encuentran corregidas con enmendaduras a mano, lo que genera incertidumbre acerca de los elementos realmente entregados.

Elementos entregados por el contratista-Contrato MC 10 de 2020

	ELEMENTOS								TOTALES
	R 10 Lbs	R 20 Lbs	10 Lbs	20 Lbs	5 Lbs	Botiquín	Camilla	Cal	
V/r por Unidad	10.000	16.000	30.000	36.000	140.000	140.000	150.000	9.000	
Contrato	64	32	320	189	137	143	113	13	\$ 73.823.000
Con adición	640.000	512.000	9.600.000	6.804.000	19.180.000	20.020.000	16.950.000	117.000	\$ 73.823.000
Cantidades Entregadas según actas	4	10	209	140	101	100	85	0	
Valor entregado	40.000	160.000	6.270.000	5.040.000	14.140.000	14.000.000	12.750.000	\$ 0	\$ 52.400.000

	ELEMENTOS								TOTALES
	R 10 Lbs	R 20 Lbs	10 Lbs	20 Lbs	5 Lbs	Botiquín	Camilla	Cal	
Factura No. EXPO	33	11	320	189	137	143	113	13	\$ 73.177.000
DEVOLUCIÓN									\$ 646.000
Diferencia									\$ 21.423.000

Fuente: Tomado de la Información enviada INPEC- Regional Occidente.

La anterior situación evidencia deficiencias en la aplicación de los controles en el recibo de los elementos, así como fallas en los procesos de supervisión, conllevando el pago de bienes y servicios inexistentes, generando con ello dudas respecto al adecuado cumplimiento de los términos contractuales y de la normatividad aplicable.

1.3.1.3. Acceso a la Justicia

Para la vigencia 2020, el INPEC contó con un proyecto de inversión: “Implementación de mecanismos para mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio al ciudadano”, por valor de \$178.512.620, de los cuales ejecutó \$167.831.132 correspondiente al 94,02%.

El Grupo de Atención al Ciudadano reporta las siguientes actividades

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD
Caracterización de la ciudadanos, organizaciones y grupos de interés	Población Privada de la Libertad, familiares de internos, entidades gubernamentales y no gubernamentales, afrodescendiente, LGTBI, indígenas, extranjeros y ciudadanos en general.
Acciones que la entidad adelantó para promover la participación ciudadana	Actividades en lenguaje claro y sencillo, en trámites de seguridad, tramite jurídico, tramite de reinserción social, tramite de salud y trámites administrativos
Estrategia de participación ciudadana destinadas a involucrar a la ciudadanía en la gestión institucional.	Actividades en lenguaje claro y sencillo, en trámites de seguridad, tramite jurídico, tramite de reinserción social, tramite de salud y trámites administrativos
Convocatoria, acompañamiento o respuesta a ejercicios de control social a la gestión de la entidad (veedurías ciudadanas)	Actividades de promoción. Información realizada en las ferias de servicio con las juntas de acción comunal, madres cabeza de familia, veedurías entre otras
Actividades de puesta en funcionamiento, mantenimiento y operación de los canales no presenciales de servicio al ciudadano	Se llevó a cabo la socialización de los canales de Atención: Telefónica, Correo Electrónico, Escrita, Buzón, Página Web formulario de PQRSD, de acuerdo con la situación de la pandemia
Actividades de adecuación de los puntos presenciales de servicio al ciudadano para atención de población en situación de discapacidad	Se Fortaleció la atención al ciudadano para individualizar la atención con Módulos contrato 204 de 2.020 y adición 1 al contrato por valor de \$8.870.111.52 Excluido de IVA y la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de la solución de asignación de turnos (con calificadoros) contrato 170 de 2.020 por valor de \$158.961.020 Excluido de IVA
Fortalecimiento del procedimiento de atención de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias	Campañas, socializaciones, video conferencias, visitas a Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. ERON
Análisis de la percepción de ciudadanos, usuarios o grupo de interés	Aplicación de encuestas para medir la percepción de los ciudadanos en los ERON adscritos a las (6) Direcciones Regionales, Sede Central a nivel nacional.

Así mismo ha realizado actividades e implementado procedimientos para dar cumplimiento a lo establecido en la Política Pública de Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano, tales como gestión del riesgo de corrupción, racionalización de trámites, mecanismos para mejorar la atención al ciudadano, mecanismos para mejorar la transparencia y acceso a la información, entre otros, para lo cual reporta en SIRECI que en la vigencia 2020 utilizó recursos por \$167.831.131, por otro lado, la Regional Oriente del INPEC informó mediante oficio 400-DRORI-ATECI-2021IE0064647 que para el desarrollo de esta política no le asignaron recursos a la regional en la vigencia 2020.

No obstante, el INPEC realizó una estrategia para informar sobre los trámites y servicios que prestan en la institución, en las que incluye grupos de interés PPL (Persona Privada de la Libertad), familiares, defensores, entidades gubernamentales y no gubernamentales y ciudadanos en general, dando a conocer los procedimientos en un lenguaje claro y sencillo, a través de ayudas didácticas y/o piezas comunicativas, logrando con ello minimizar las quejas recurrentes en temas de trámites de seguridad, jurídico, de reinserción social, de salud y administrativos, logrando con ello incentivar a los grupos de valor que participan en los diálogos con los ciudadanos.

Esta actividad, se desarrolló en las seis direcciones regionales y ERON adscritos a cada una de ellas con una cobertura de 10.836 participantes, para el caso de la Regional Oriente, se socializó en los 14 establecimientos carcelarios, con la participación de 827 personas dentro de la población focalizada o grupos de interés, equivalente al 7,63% de la población atendida.

1.3.1.4. Servicios Públicos

Intereses Mora Servicios Públicos – Regional Oriente

Los Establecimientos Carcelarios adscritos a la Regional Oriente del INPEC durante la vigencia 2020, cancelaron intereses de mora por concepto de servicios públicos domiciliarios (acueducto y alcantarillado), por valor de \$76.835.229,61, debido a que los pagos correspondientes no se hicieron oportunamente.

Situación originada por deficiencias en la planeación del presupuesto para el pago del gasto por servicios públicos, lo que genera incremento en el presupuesto de gastos de la Entidad, como consecuencia de intereses por mora pagados, conllevando al desmedro a los recursos públicos, por una gestión ineficiente e inoportuna, en cuantía de \$76.835.229,61.

Pago de Intereses de Mora en los Servicios Públicos – Regional Occidente

La Regional Occidente para las vigencias 2020 y 2019 contó con una apropiación definitiva de recursos de \$23.747.268.990 y \$7.269.209.019, de los cuales fueron destinados al pago de los servicios públicos, la cuantía de \$22.976.578.759 y \$7.263.868.019, respectivamente, lo que evidencia un incremento del 216.3% de los recursos asignados por este concepto del 2020 con respecto a la vigencia del 2019, correspondiendo a los servicios públicos en el 2020 el 96.7% del presupuesto aprobado.

No obstante, lo anterior, el INPEC-Regional Occidente en la vigencia 2020 no efectuó en forma oportuna el pago de algunas facturas de los servicios públicos de los Establecimientos Carcelarios adscritos, generando intereses de mora por cuantía de \$460.376.637, verificación realizada con el análisis efectuado en la cancelación de dichas facturas y circularización a las diferentes Empresas Prestadoras de Servicios Públicos.

Esta situación obedece a deficiencias presentadas en la gestión administrativa de la Regional Occidente del INPEC, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones legales en el pago con oportunidad de las facturas generadas por los servicios públicos prestados a los diferentes Establecimientos Carcelarios, adscritos a la Regional, generando una lesión al patrimonio público por \$460.376.637, en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000. La situación es evidenciada en las vigencias 2018, 2019 y 2020.

1.3.2. USPEC

A continuación, se señalan las circunstancias o hechos que se relacionan con los mínimos constitucionales asegurable, evidenciados por la Contraloría General en la Auditoría Financiera realizada en la vigencia 2020.

1.3.2.1. Infraestructura

Contingencia por Recursos Entregados a FONADE

La cuenta de orden 8.3.15 – Bienes y derechos retirados, por \$1.180.507.759,93, del grupo 8.3 – DEUDORAS DE CONTROL, a 31 de diciembre de 2020, registra la depuración de las cuentas Recursos Entregados en Administración, por \$121.709.653,9 y Construcciones en Curso, por \$1.058.798.106, aprobada por el Comité de Sostenibilidad Contable del 12 de abril de 2019, correspondiente a los saldos contables transferidos el 13 de diciembre de 2012 mediante acta de cesión de derechos del convenio de gerencia integral de proyectos No.366/210077 de 2010, suscrito entre la

19

Nación – Ministerio del Interior (hoy Ministerio de Justicia y del Derecho) y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, con el siguiente Objeto: *FONADE se compromete con el Ministerio – FONSECON a ejecutar la gerencia integral del proyecto de obras adicionales y dotación de menaje para talleres, suministro de vehículos – bus, seguridad electrónica en los establecimientos de reclusión del orden nacional y contratación de interventorías para los proyectos de FONSECON a nivel nacional.*

No obstante, las gestiones realizadas por la USPEC, a la fecha no han logrado obtener información para la legalización de los saldos contables, aunado que FONADE el 30 de diciembre de 2016, suscribió la constancia de archivo del convenio de gerencia integral de proyectos sin que a hoy la USPEC pueda adelantar acciones legales frente a dicha liquidación unilateral.

Dentro de las gestiones realizadas por la USPEC se informa que, el 27 de octubre de 2020 se envió el oficio con radicado número E-2020-009722 suscrito por el Director Administrativo y Financiero de la Entidad en donde se solicita una reunión con Enterritorio para solucionar estos saldos, del cual a la fecha no se ha recibido respuesta.

Lo anterior, denota falta de oportunidad en la gestión administrativa de la entidad para determinar a qué corresponden los valores registrados como construcciones en curso y recursos entregados en administración, con el fin de obtener los soportes para la legalización de las cuentas y si es posible recuperar el saldo registrado como recursos entregados en administración, para utilizarlos coordinada y eficientemente, en cumplimiento del objeto de gestionar el suministro de bienes, la prestación de los servicios, la infraestructura, y brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC, garantizando el respeto a la dignidad humana, el ejercicio de los derechos fundamentales y el bienestar de la población privada de la libertad en los establecimientos de reclusión a nivel nacional.

Mercancías en Existencia - Obras Terminadas.

El saldo de la subcuenta 1.5.10.03 - Construcciones, por \$162.865.129.831,00, de la cuenta 1.5.10 - MERCANCIAS EN EXISTENCIA, a 31 de diciembre de 2020, registra las construcciones realizadas mediante la suscripción de los siguientes contratos:

- Contrato 179 de 2019 con GESTIÓN RURAL Y URBANA SAS, por \$407.169.406, obras complementarias para la generación de cupos en la infraestructura física del Establecimiento Penitenciario de Mediana

Seguridad y Carcelario EPMSC de GIRARDOT. Según el Informe de Auditoría Financiera de la vigencia 2019, CGR-CDSJ-005 de mayo de 2020, página 35, a diciembre 31 de 2019 le desembolsaron al contratista \$407.169.406.25.

- Contrato 401 de 2014 con el CONSORCIO CYG DISICO PROING IPIALES, por \$74.438.474.281,00, para la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC de IPIALES – Nariño. Terminado el 24 de agosto de 2020.
- Contrato 402 de 2014 con el CONSORCIO CYG DISICO PROING GIRON, por \$88.019.486.144,00, para la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC de GIRÓN – Santander. Terminado el 17 de junio de 2020.

Lo anterior, sobrestima la subcuenta 1.5.10.03 - Construcciones, por \$162.865.129.831,25, al registrar construcciones que de acuerdo con el estado en que estas se encuentran y al Manual para el Manejo de Inventarios subnumeral 8.2.3. Reconocimiento en el resultado, no corresponden a la cuenta en mención, caso las obras del EPMSC de GIRARDOT, por \$407.169.406.25 y las realizadas mediante los contratos 401 y 402 de 2014 suscritos para la construcción de los EPMSC de IPIALES y de GIRÓN, respectivamente, por \$162.457.960.425,00, obras que estando totalmente terminadas no fueron trasladadas al cierre de la vigencia al INPEC en atención el principio de “esencia sobre la forma”, afectando la subcuenta 3.1.10.02 - Pérdida o déficit del ejercicio, por el total de las obras.

El registro de las anteriores construcciones, evidencia inobservancia del procedimiento establecido en el Manual para el Manejo de Inventarios y Transferencias al INPEC, Código A1-S5-MA-01, Versión 01 del 25/11/2019, subnumeral 8.2.3. Reconocimiento en el resultado: *Atendiendo el principio de “esencia sobre la forma”*, denotando deficiencias en las responsabilidades de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, con el fin de medir la efectividad de las acciones mínimas de control que deben realizar los responsables de la información financiera y garantizar razonablemente la producción de información con las características fundamental de relevancia y representación fiel, definidas en el marco conceptual del marco normativo aplicable a la entidad conforme a lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública.

Productos en Proceso - Construcciones

La subcuenta 1.5.20.02 - Construcciones, por \$129.394.828.026,71, de la cuenta 1.5.20 - PRODUCTOS EN PROCESO, a 31 de diciembre de 2020 está conformada por los siguientes contratos, entre otros:

- Contrato 392-2014 CONSORCIO JASAN 3, por \$308.109.418,67; interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad EPAMS GIRÓN - Santander. Terminado el 31 de octubre de 2016. Según Informe de Auditoría Financiera de la vigencia 2019, CGR-CDSJ-005 de mayo de 2020, en las páginas 33 y 34 se registra que, “El 30 de abril de 2019 fue liquidado de mutuo acuerdo y según el balance financiero, la USPEC desembolsó durante la duración del contrato \$1.375.730.936.33, quedando un saldo a favor del contratista por \$308.109.418.67 y en diciembre de 2019 fue expedida la resolución vigencia expirada.”
- Contrato 393-2014 CONSORCIO JASAN 3, por \$223.015.604,44; interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario EPMSC de IPIALES - Nariño. Terminado en octubre de 2016, liquidado 30 de abril de 2019. Su traslado al INPEC se realizará cuando finalice la obra de construcción de Ipiales Nariño Contrato 401-2014 CONSORCIO CYG DISICO PROING IPIALES, por tratarse de mayor valor de esta obra. Según Informe de Auditoría Financiera de la vigencia 2019, CGR-CDSJ-005 de mayo de 2020, en la página 34 se registra que, “El 30 de abril de 2019 fue liquidado de mutuo acuerdo el contrato y según el balance financiero, la USPEC desembolsó durante la duración del contrato \$1.458.244.909.09 quedando un saldo a favor del contratista por \$223.015.604.44 y en diciembre de 2019, fue expedida la resolución vigencia expirada por este valor a favor del contratista que se encuentra en pendiente de pago.”
- Contrato 124-2015 CONSORCIO INTERCARCELARIOS 2015 por \$173.020.300; consultoría para la elaboración y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites, licencias y permisos para la construcción del ERON EPMSC Fundación en el Departamento del MAGDALENA. Según Informe de Auditoría Financiera de la vigencia 2019, CGR-CDSJ-005 de mayo de 2020, en la página 34 se registra que “El 30 de mayo de 2019 fue liquidado de mutuo acuerdo el contrato y según el balance financiero, la USPEC desembolsó durante la duración del contrato \$3.483.598.700 quedando un saldo a favor del contratista por \$183.347.300, así mismo, se descontó \$10.327.000 en atención a que quedó pendiente tres juegos de

22

planos, de mutuo acuerdo se establece que se descontará del saldo, quedando un saldo final a favor del contratista por \$173.020.300.”

- Contrato 171-2019 BIOAMBIENTE INGENIERIA SAS, por \$285.060.200; obras civiles de cerramiento perimetral del predio “La India” donde se construirá el nuevo establecimiento penitenciario y carcelario de Barrancabermeja – Santander, realizar el levantamiento topográfico de linderos existentes e informar a la comunidad de la propiedad del predio. Terminado el 21 de diciembre de 2019; actualmente se encuentra en proceso de liquidación. Mediante oficio E-2021-001651 del 17 de marzo de 2021, la entidad acerca del contrato informa: “...se encuentra terminado, liquidado y cancelado en su totalidad.”


Teniendo en cuenta lo informado por la entidad mediante oficio E-2021-001651 del 17 de marzo de 2021 y lo plasmado en el Informe de Auditoría Financiera de la vigencia 2019, CGR-CDSJ-005 de mayo de 2020, se determina que la cuenta 1.5.20.02 - Construcciones, se sobrestima en \$989.205.523,11 y subestima la cuenta 1.5.10.03 – Construcciones, en el mismo valor; situación que se presenta por deficiencias en las responsabilidades de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, con el fin de medir la efectividad de las acciones mínimas de control que deben realizar los responsables de la información financiera y garantizar razonablemente la producción de información con las características fundamental de relevancia y representación fiel, definidas en el marco conceptual del marco normativo aplicable a la entidad conforme a lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública.

Así mismo, evidencia falta de conciliación entre el área contable e infraestructura, responsable del seguimiento y ejecución de los contratos de obra y mantenimientos, que como consecuencia afectan la razonabilidad de los Estados Financieros de la entidad. Además, denota inobservancia de lo establecido en los numerales 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información y 3.2.91 Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, establecidos en la Resolución 193 de 2016 de Control Interno Contable expedida por la CGN; el instructivo 002 de 2015; la Resolución No.484 de 2017 y el Manual de Procedimientos, todos expedidos por la CGN.

Avances y Anticipos Entregados

La subcuenta 1.9.06.04 - Anticipos para adquisición de bienes y servicios, por \$71.485.033.765,40, de la cuenta 1.9.06 - AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS, a 31 de diciembre de 2020, registra los valores entregados por la entidad en calidad de anticipo, para la obtención de bienes y servicios mediante la suscripción de contratos, entre los que tenemos:

CONTROLES Y AUTOMATIZACIÓN SAS, saldo total anticipos por \$15.370.991,89, de los siguientes contratos incumplidos:

- Contrato 308 de 2014, con avance físico del 32% y avance financiero del 50%, por \$479.100,00; la aseguradora realizó devolución quedando este saldo. En la respuesta a la solicitud, la entidad no allegó el reporte ni soporte del pago efectuado por la aseguradora.
- Contrato 311 de 2014, con avance físico del 13,8% y avance financiero del 50%, por \$9.429.495,89 valor no pagado por la aseguradora; sin embargo, mediante oficio I-2021-001181 del 15/03/2021, el Coordinador de Defensa Judicial, Extrajudicial, Jurisdicción Coactiva y Procesos Administrativos, informa que Seguros del Estado S.A., pagó a la USPEC a través de la cuenta número 6101516 el valor de \$40.180.310,40 correspondiente a la cláusula penal y a través de la cuenta número 61011573 el valor de \$9.605.883 correspondiente al saldo de amortización del anticipo ya que el resto se cruzó con el saldo a favor del contratista.
- Contrato 348 de 2014, liquidado desde el 03 de marzo de 2016, con saldo del anticipo a la fecha por \$5.462.396,00, la entidad no reportó información a la fecha, posiblemente ya fue legalizado el saldo. 

CONSORCIO NACIONAL DE CARCELES, contrato 180 de 2017, terminado el 06 de julio de 2019, con avance financiero del 76%, registra un saldo del anticipo, por \$1.001.272.695,00; la Dirección de Infraestructura informa que el contratista no culminó en su totalidad las obras contratadas, situación que generó un presunto incumplimiento parcial del objeto, asunto que puso en conocimiento la Dirección de Gestión Contractual, quien tiene abierto el proceso de definir la situación jurídica y financiera del contrato de referencia al registrar un avance del 69,97%.

CONSORCIO SERVICIOS PENITENCIARIOS, contrato 219 de 2013, registra un saldo del anticipo por \$1.842.399.737,00. En la nota financiera y contable la entidad manifiesta que de acuerdo con la información de la Dirección de Infraestructura, el contrato presenta un avance físico del 85%, según informe de liquidación de la Interventoría, la Dirección de Infraestructura realizó las gestiones necesarias para el reinicio del contrato, pero el contratista en el mes abril de 2019 mediante radicado No.76-001-2333-000-2019-00208-00, inició un proceso contencioso administrativo de medio de control de controversias contractuales ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle de Cauca, por lo que la entidad presentó al comité de conciliación la solicitud para ejecutar la toma de posesión administrativa del predio para terminar el

proyecto, así como la construcción de las obras complementarias, estando pendiente la decisión del Tribunal.

JUAN CARLOS GONZÁLEZ CORTES, corresponde al contrato 337 de 2014 y no al contrato 336 de 2015 como fue reportado, terminado el 30 de septiembre de 2015, con avance físico del 38,2% y avance financiero del 43,0%, registra un saldo de anticipo por \$105.446.498,14. La nota contable informa que este contrato se encuentra a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, con radicado No.500013333008201700240-00 del Juzgado 8 Administrativo Oral del Circuito Villavicencio, cuyas pretensiones son que se declare nulo o se revoque la Resolución 000373 del 18 de mayo 2016, por la cual se hace efectiva la cláusula penal de anticipo al contratista en virtud del contrato de obra 337 de 2014 y la Resolución 0404 del 2 de junio de 2016, que confirma la resolución anterior y de igual manera se obtenga el pago de las obras ejecutadas que no fueron reconocidas ni pagadas; aunque en la respuesta E-2021-001700 del 23/03/2021, se informa que en la Oficina Asesora Jurídica no figura información relacionada con el proceso judicial del contrato en mención.

En la muestra se observan contratos terminados, liquidados, pagados y con trámite de incumplimiento en su ejecución, que llevan más de una vigencia registrados en la cuenta enunciando dificultades para su legalización (hasta tres vigencias, con el mismo saldo, por ejemplo, Juan Carlos González Cortés y Consorcio Servicios Penitenciarios), lo que evidencia falta de gestión oportuna por parte de la entidad para la obtención efectiva de los bienes y servicios contratados y establecer el saldo real de la cuenta.

En el mismo sentido el *Informe de Auditoría de la oficina de Control Interno de la Entidad, E1-PR-01 Auditorías Internas, realizada al proceso de anticipos con corte a 31 de diciembre de 2019, finalizado el 31 de marzo de 2020*, manifiesta que los tiempos de legalización son supremamente extensos y que pueden poner en riesgo su legalización y/o reembolso nuevamente hacia la entidad, lo cual en determinados casos desencadenan demandas judiciales para su recuperación, lo cual puede generar un riesgo y un posible detrimento patrimonial al no poderse recuperar en algún momento los dineros girados y no reclamados oportunamente por la Entidad.

La entidad al cierre de la vigencia objeto de estudio no cuenta con manuales de procesos y procedimientos específicos con funciones de planificación, organización, dirección, coordinación, control y revelación, para la legalización de estos recursos, por parte de los responsables del manejo contable (El manual de políticas contables de la entidad se limita a describir la cuenta), lo que denota deficiencias administrativas, operativas y de control, por inobservancia de la Resolución No.193 del 05 de mayo de 2016 de la CGN, *“Por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen*

de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable”; numerales 3.2.9, 3.2.9.1, 3.2.14 y 3.2.15.

Además, evidencia deficiencias de planeación y programación presupuestal y contractual, para utilizar los recursos de manera coordinada, oportuna y eficiente, para el cumplimiento del objeto de gestionar el suministro de bienes, la prestación de los servicios, la infraestructura, y brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC, lo que ha conllevado a la pérdida de recursos y demandas en contra de la entidad.

Los saldos de anticipos de los anteriores contratos a 31 de diciembre de 2020 generan una incertidumbre en la subcuenta 1.9.06.04 - Anticipos para adquisición de bienes y servicios, por \$2.964.489.922,03, con el mismo efecto en la cuenta 1.5.20.02 – Construcciones en procesos, por el mismo valor, dada por las incoherencias de información y el desconocimiento de reportes entre las áreas.

Contrato 175 de 2017 - Consorcio del Sur

El contrato 175 de 2017, suscrito con el CONSORCIO DEL SUR, terminado el 20 de mayo de 2019, con avance físico del 13,23% y avance financiero del 44%, registra un saldo del anticipo a 31 de diciembre de 2020, por \$2.153.238.229,91; actualmente se encuentra en un proceso de incumplimiento contractual por parte de la entidad, la cual radicó la solicitud ante el área contractual para adelantar el debido proceso.

La baja ejecución de la obra denota incumplimiento de las condiciones del objeto contractual; así mismo, deficiencias de planeación contractual y presupuestal; lo que incide significativamente en el cumplimiento de la función principal de la USPEC de “(...) *gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC*”, conforme lo establece el artículo 4° del Decreto 4150 de 2011. Situación que no permite utilizar los recursos de manera coordinada, oportuna y eficiente, para garantizar el respeto a la dignidad humana, el ejercicio de los derechos fundamentales y el bienestar de la población privada de la libertad en los establecimientos de reclusión a nivel nacional.

Así las cosas, se evidencia un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de \$2.153.238.229,91 que corresponden a los recursos que se entregaron en anticipo y que el contratista incumplió sin que a la fecha se

hayan realizado gestiones legales para su recuperación, conforme a lo establecido en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000.

Recursos Entregados en Administración Infraestructura

La subcuenta 1.9.08.01 – En administración, por \$600.584.690.496,91, de la cuenta 1.9.08 - RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN, a 31 de diciembre de 2020, según la nota contable 16.2 está conforma los siguientes contratos y/o convenios:

CONTRATO y/o CONVENIO	ENTIDAD	SALDO A: 31-12-2020
Convenio 202 y 227 de 2013	Agencia Logística	\$2.248.644.442,07
Contrato 216144 de 2016	FONADE hoy ENTerritorio	\$89.196.607.584,25
Contrato 393 de 2017	EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA – VIVA	\$43.100.595.198,00
Contrato 173 de 2017	AG. NAL.IMMOBILIARIA VIRGILIO BARCO VARGAS	\$3.182.342.194,06
Contrato 363 del 23/12/2015	Consorcio Fondo Atención en Salud PPL 2015	\$16.630.895.347,98
Contrato 331 del 27/12/2016	Consorcio Fondo Atención en Salud PPL 2017	\$62.572.016.901,68
Contrato 145 de 2019	Consorcio Fondo Atención en Salud PPL 2019	\$342.693.235.610,26
Total, Contratos y/o Convenios según nota contable		\$559.624.337.278,30
SALDO CUENTA RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN		\$600.584.690.496,91
Diferencia que sobrestima el saldo de la subcuenta		- \$40.960.353.218,61

A la fecha los recursos permanecen sin depurar en el tiempo, sin que se evidencien acciones concluyentes que permitan legalizar estos saldos, por lo tanto, los hallazgos registrados en el informe de la auditoría financiera de la vigencia 2019 con relación a esta cuenta se mantienen; aunado a que en la vigencia no se presentó información de legalización, lo que conlleva a posibles pérdidas de recursos y procesos litigiosos de las partes.

En conclusión, la cuenta 1.9.08 - Recursos entregados en administración, por \$600.584.690.496,91, presenta incertidumbre en el saldo de los recursos entregados y ejecutados al cierre de la vigencia, al Consorcio Fondo Atención en Salud PPL que no han sido legalizados por la entidad con más de una vigencia, por \$421.896.147.859,93, así como incertidumbre sobre los recursos entregados a la Agencia Logística, sobre los cuales se estableció un daño fiscal en la presente auditoría, FONADE hoy ENTerritorio, Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA y de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, por \$178.688.542.636,98, recursos entregados que en consecuencia afecta la cuenta 3.1.10 - RESULTADO DEL EJERCICIO y 1.5.20.02 – Construcciones en procesos, valores que afectan significativamente la razonabilidad de los Estados Financieros de la entidad.

Recursos Entregados en Administración Convenio No. 202 del 25 de noviembre de 2013

Evaluada la información recibida respecto de los recursos entregados en administración se evidencia en los Estados Financieros de la Entidad, un saldo

por valor de \$2.248.644.442, el cual se encuentra sin legalizar así: \$1.621.484.205 que corresponden al convenio interadministrativo No. 202 del 2013.

Convenio que inicialmente tenía un valor de \$21.141.592.122 y cuyo objeto consistía en: “Aunar esfuerzos técnicos, logísticos, legales, financieros, administrativos y económicos para la generación de 608 nuevos cupos en el EPMSC Tierra Alta - Córdoba, de conformidad con los diseños y planos avalados por el INPEC, de acuerdo con los parámetros señalados en el anexo técnico que hace parte integral del presente convenio y las directrices emitidas por el comité técnico del Convenio Marco 068 de 2013”.

Este proyecto tenía por objeto la ampliación de cupos en el establecimiento penitenciario y carcelario ubicado en el Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba, mediante la construcción de una nueva zona de reclusión que incluía 4 nuevos pabellones usando el sistema K-span, el proyecto fue desarrollado en su fase de diseño a partir de la vigencia 2013 y en el 2014 inició obras preliminares para lo cual se contrató la interventoría.

Finalmente, de acuerdo con lo informado por la Entidad no se avanzó lo suficiente en los diseños y a finales del 2014 se dio cierre a la obra por esta situación; en 2015 se trasladó la obligación de la contratación a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares que también hizo parte del Convenio, pero al no contar con la totalidad de los diseños no fue posible adelantar dicha contratación, el 31 de diciembre del 2017 finalizó el plazo de ejecución del convenio y se inició el proceso de liquidación.

Entre los meses de abril y julio del 2019 se realizó la devolución de recursos por un valor \$19.520.1 millones, quedando un saldo pendiente por legalizar de \$1.621.4 millones.

La USPEC proyectó Resolución No. 000299 del 11 de junio del 2020, por medio del cual se liquida unilateralmente el Convenio interadministrativo No. 202 de 2013, suscrito entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC – Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC – Ministerio de Defensa -Ejército Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, en la cual se refleja a folios 16 y 17 un saldo por pagar así:

“... Con la suscripción de la presente acta de liquidación el Ministerio de Defensa Nacional - Agencia Logística de las Fuerzas Militares, identificada con Nit No.89999162-4, RECONOCE Y ACEPTA QUE ADEUDA a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC", la suma de SETECIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES PESOS CON DIEZ CENTAVOS M/CTE (\$739.239.154,10), (valor no soportado de los contratos como operador logístico), más SESENTA Y UN MILLONES

QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$61.552.591), correspondientes al cálculo equivocado que realizaron en el documento 20186030056311 ALDG-ALSGAS – del 21 de junio de 2018). Lo anterior más una indexación², a partir de la vigencia 2015 cuando fue desembolsada, por valor de CIENTO CUARENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON CUARENTA CENTAVOS M/CTE (\$148.250.589.40), para un valor total de OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS M/CTE (\$887.489.743,50), dinero que debe ser consignado con cargo al Tesoro Nacional,

Así mismo, el Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, RECONOCE Y ACEPTA QUE ADEUDA a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC", la suma de \$473.285.213,97, (Valor total que el MDN-EJC adeuda a la USPEC, ya que el MDN-ALFM demostró que le entregó bienes y el MDN-EJC no demostró haberlos usado en la obra, ni haberlos devuelto al MDN-ALMF, cuando finalizaron sus obligaciones de construcción), más una indexación de esa suma a partir de la vigencia 2015 cuando fue desembolsada, por valor de NOVENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS CATORCE MIL NOVECIENTOS DOS PESOS CON OCHO CENTAVOS M/CTE (\$94.914.902,08), para un valor total de QUINIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS MIL CIENTO DIECISEIS PESOS M/CTE CON CINCO CENTAVOS M/CTE (\$568.200.116,05), dinero que debe ser consignado con cargo al Tesoro Nacional,..."

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC al responder el Recurso de Reposición, mediante la Resolución No. 000004 del 6 de enero de 2021 en la parte resolutive resuelve lo siguiente:

ARTÍCULO TERCERO: Modificar el artículo primero de la resolución No. 000299 del 11 de junio de 2020, con respecto a la TABLA GENERAL DE VALORES RECONOCIDOS A MDN-ALFM Y ADEUDADOS POR MDN-ALFM Y MDN-EJC A USPEC, y Balance financiero, con los cuales se contiene la relación de los valores a reconocer por parte de la NACION -MINISTERIO DE DEFENSA- EJERCITO NACIONAL, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, soportado en lo siguiente:

...BALANCE FINAL CONVENIO 202 DE 2013

Saldo del Convenio Derivado 202	\$ 1.621.489.204,00
Valor Final Soportado por Agencia Logística	\$ 1.516.221.093,48

(Corresponde a la suma del valor soportado por ejecución de los contratos (columna 2), Valor soportado mediante recurso de reposición (columna 3) y Valor soportado para gastos de admón \$21.518.293,93 (columna 4).

Valor que debe devolver MDN-ALFM a la USPEC	\$ 105.268.110,52
---	-------------------

(Aún persiste la diferencia en lo reportado antes era de \$ 61.552.591, pero con el aporte de los contratos 052/14 y 056/14 la diferencia disminuye a \$ 25.677.589,95)

Valor que MDN-EJC debe pagar a la USPEC \$ 866.305.185,97

ARTÍCULO QUINTO: Modificar el artículo primero de la resolución No. 000299 del 11 de junio de 2020, con respecto a la TABLA GENERAL DE VALORES RECONOCIDOS A MDN-ALFM Y ADEUDADOS POR MDN-ALFM Y MDN-EJC A USPEC, y Balance financiero, con los cuales se contiene la relación de los valores a reconocer por parte de La Agencia Logística de las Fuerzas Militares a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, soportado en lo siguiente: ...

BALANCE FINAL CONVENIO 202 DE 2013

Saldo del Convenio Derivado 202	\$ 1.621.489.204,00
Valor Final Soportado por Agencia Logística	\$ 1.515.753.674,02
Valor No soportado	\$ 80.057.938,50

Diferencia del Valor Reportado por Agencia Logística (Aún persiste la diferencia en lo reportado antes era de \$ 61.552.591, pero con el aporte de los contratos 052/14 y 056/14 por valor de \$ 20.500.000,00 y \$ 15.375.000,00 la diferencia disminuye a \$25.677.589,95)

Diferencia \$ 25.677.591,48

Valor que la Agencia logística debe devolver \$ 105.735.529,98 ...”.



Lo anterior, permite observar las reiteradas debilidades en la planeación y maduración del proyecto, que tienen que ver con aspectos tales como: Topografía; sistema eléctrico; sistema estructural; aire acondicionado; sistema ambiental e hidrosanitario; arquitectónico y presupuestal, lo cual admite que previo a la suscripción del contrato no se habían realizado los estudios y diseños requeridos, generando en la etapa de ejecución del mismo, la imposibilidad de lograr satisfacer la necesidad de acuerdo con lo establecido en el objeto del convenio.

Es importante resaltar lo manifestado sobre algunos temas en el informe No. I-2017-004594 del 28 de abril de 2017, con Asunto “Remisión de informe de revisión de estado de convenio marco 068 y convenios derivados 227 de 2013 para la ampliación del establecimiento de guaduas y 202 de 2013 para la ampliación del establecimiento de Tierralta”, remitido a la Directora General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC y suscrito por la Directora de Infraestructura – USPEC:

“... Se realiza reunión el día 18 de abril de 2017, en las instalaciones de la USPEC – sala de juntas dirección de Infraestructura, con el objetivo de realizar análisis técnico, jurídico y financiero de los proyectos de Tierralta y Guaduas,

A. COMPONENTE TECNICO: ESTUDIOS Y DISEÑOS (folios 3 y 14)

7. PRESUPUESTO:

La ejecución de los diseños del proyecto se realizó a partir de 2013, y la primera entrega de producto fue efectuada en 2014 y fue actualizada a las entregas realizadas en 2015, por lo que a hoy esta información de precios no está vigente.

El presupuesto entregado si bien esta detallado y con los análisis unitarios vigentes a 2015, está incompleto teniendo en cuenta los faltantes de diseño en todos los componentes, como consecuencia del análisis de todos los sistemas es evidente que el presupuesto debe ajustarse a las modificaciones que se vayan a realizar y se debe incluir los ítems faltantes, adicional se debe realizar actualización de precios y ajustar a los impuestos vigentes.

De acuerdo con el análisis realizado por la interventoría el costo de la ejecución del proyecto excede lo pactado en el contrato, por lo que se propuso realizar por fases la ejecución, que sería contratada por la AGLO, sin embargo, al realizar los ajustes necesarios para la ejecución, este valor podría incrementarse considerablemente, lo que hace inviable alcanzar el a cumplir con el objeto del convenio (608 cupos integrales) con los recursos disponibles actualmente....

B. COMPONENTE TECNICO: EJECUCION DE OBRA (folios 25, 26 y 27)

Se inició la ejecución de obra del proyecto de ampliación en Tierralta, con la información existente, se realizaron actividades de descapote, movimientos de tierras y rolado de las láminas de K-span, a lo cual la interventoría realizo un acompañamiento de acuerdo con el objeto de su contrato 221 de 2013.

Debido a la falta de avance en los estudios y diseños del proyecto y a algunos inconvenientes presentados durante la ejecución de las actividades de obra, se da cierre a esta el 04 de diciembre de 2014 según acta de cierre (Anexo 10) y se detallan los inconvenientes sucedidos durante el proceso de ejecución,....

Teniendo conocimiento de la mayoría de estas situaciones se tomó la decisión de que el Ejército no realizaría más ejecución de obra, toda vez que a 2016 aún no ha finalizado la ejecución de las fases correspondientes a estudios y diseños, y por consiguiente no ha sido posible realizar la construcción de los proyectos, adicional teniendo en cuenta que estos no son ejecutores de obra sino que realizarían la contratación por medio de la Agencia Logística de las fuerzas militares, la USPEC solicito que la AGLO realizara la contratación de toda la construcción del

Para dar continuidad al proyecto, la USPEC y AGLO realizaron a lo largo de 2016 y lo que lleva de 2017 reuniones para definir acciones para adelantar las contrataciones correspondientes, pero teniendo el agravante que el proyecto aún no se encuentra completo, se propuso realizar una modificación contractual para que la AGLO realizara la contratación de los ajustes a los estudios y diseños,

C. EJECUCIÓN CONTRACTUAL (folio 28)

Sin embargo, en ninguno de los dos proyectos se han recibido los diseños finales para poder iniciar los trámites contractuales que adelantará la Agencia Logística de las Fuerzas Militares,

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

Así las cosas, se evidenció un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de \$1.621.484.205, como consecuencia de una gestión antieconómica e ineficiente realizada por la Entidad, al efectuar unos pagos por diferentes conceptos entre ellos gastos de administración por un contrato que finalmente no se realizó, la adquisición de materiales que no se utilizaron al no ejecutar ninguna obra, contratos de prestación de servicios etc, lo que permite apreciar que a la fecha no atendieron a ninguna necesidad, de acuerdo a lo que se habían propuesto ejecutar en desarrollo del objeto contractual e igualmente, conforme a lo establecido en los artículos 3° y 6° de la Ley 610 de 2000.

Recursos Entregados en Administración Convenio No. 227 del 18 de diciembre de 2013

Evaluada la información recibida respecto de los recursos entregados en administración se evidencia en los Estados Financieros de la Entidad, un saldo por valor de \$2.248.644.442, el cual se encuentra sin legalizar así: \$627.155.238 que corresponden al convenio interadministrativo No. 227 del 2013.

Convenio que inicialmente tenía un valor de \$26.216.668.604 y cuyo objeto consistía en: “Aunar esfuerzos técnicos, logísticos, legales, financieros, administrativos y económicos para la generación de 1200 cupos en el EPMSC La Pola - Guaduas, de conformidad con los diseños y planos aprobados avalados por INPEC, de acuerdo con los parámetros señalados en el anexo técnico que hace parte integral del presente convenio y las directrices dadas por el comité técnico del Convenio Marco N. 068-2013”.

El Convenio Interadministrativo 227 de 2013, tenía por objeto la ampliación de cupos en el establecimiento penitenciario y carcelario ubicado en el Municipio de Guaduas, Departamento de Cundinamarca, usando el sistema K-span, el proyecto fue desarrollado en su fase de diseño a partir de la vigencia 2013, pero al no presentar avance se trasladó a partir del 2015 a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares la obligación de la contratación.

Finalmente, de acuerdo con lo informado por la Entidad al no contar con la totalidad de los diseños, no fue posible adelantar la contratación, es así como a 31 de diciembre del 2017 finaliza el convenio y se inicia el proceso de liquidación.

Entre los meses de abril y julio del 2019 se realizó la devolución de recursos por un valor \$25.589.513.366 millones, quedando un saldo pendiente por legalizar de \$627.155.238 millones.

La USPEC proyectó Resolución No. 000300 del 11 de junio del 2020, por medio del cual se liquida unilateralmente el Convenio interadministrativo No. 227 de 2013, suscrito entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC – Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC – Ministerio de Defensa -Ejército Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, en la cual se refleja a folio 16 un saldo por pagar así:

“...Con la suscripción de la presente acta de liquidación el Ministerio de Defensa Nacional - Agencia Logística de las Fuerzas Militares, identificada con Nit No.89999162-4, RECONOCE Y ACEPTA QUE ADEUDA a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC", la suma de CINCUENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS SESENTA Y UN PESOS CON CUARENTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE (\$57.543.361,48), (valor no soportado de los contratos como operador logístico).

Lo anterior más una indexación², a partir de la vigencia 2015 cuando fue desembolsada, por valor de ONCE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA MIL VEINTITRES PESOS CON CINCUENTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE (\$11.540.023,56), para un valor total de SESENTA Y NUEVE MILLONES OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS CON CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$69.083.385,04), dinero que debe ser consignado con cargo al Tesoro Nacional,

Así mismo el Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, RECONOCE Y ACEPTA QUE ADEUDA a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC", la suma de VEINTITRES MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL NOVECIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$23.806.904,00), (Valor total que el MDN-EJC adeuda a la USPEC, ya que el MDN-ALFM demostró que le entregó bienes y el MDN-EJC no demostró haberlos usado en la obra, ni haberlos devuelto al MDN-ALMF, cuando finalizaron sus obligaciones de construcción), más una indexación³ de esa suma a partir de la vigencia 2015 cuando fue desembolsada, por valor de CUATRO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS CON CUARENTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE (\$4.774.351,48), para un valor total de VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS CON CUARENTA Y OCHO CENTAVOS M/CTE (\$28.581.255,48), dinero que debe ser consignado con cargo al Tesoro Nacional, ...”.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC al responder el Recurso de Reposición, mediante la Resolución No. 000003 del 6 de enero de 2021 en la parte resolutive se indica lo siguiente:

“...RESUELVE

ARTÍCULO TERCERO: Modificar el artículo primero de la resolución No. 000300 del 11 de junio de 2020, con respecto a la TABLA GENERAL DE VALORES RECONOCIDOS A MDN-ALFM Y ADEUDADOS POR MDN-ALFM Y MDN-EJC A USPEC, y Balance financiero, con los cuales se contiene la relación de los valores a reconocer por parte de la NACION -MINISTERIO DE DEFENSA- EJERCITO NACIONAL a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, soportado en lo siguiente:

BALANCE FINAL CONVENIO 227 DE 2013

Saldo del Convenio Derivado 227	\$ 627.155.238,08
Valor Final Soportado por Agencia Logística	\$ 621.995.822,90
Valor que la Agencia logística debe devolver	\$ 5.149.415,19
Valor que MDN-EJC debe pagar a la USPEC	\$ 48.999.244,00

ARTÍCULO QUINTO: Modificar el artículo primero de la resolución No. 000300 del 11 de junio de 2020, con respecto a la TABLA GENERAL DE VALORES RECONOCIDOS A MDN-ALFM Y ADEUDADOS POR MDN-ALFM Y MDN-EJC A USPEC, y Balance financiero, con los cuales se contiene la relación de los valores a reconocer por parte de La Agencia Logística de las Fuerzas Militares a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, soportado en lo siguiente: ...

BALANCE FINAL CONVENIO 227 DE 2013

Saldo del Convenio Derivado 227	\$ 627.155.238,08
Valor Final Soportado por Agencia Logística	\$ 621.995.822,90
Valor No soportado	\$ 5.149.415,19
Valor que la Agencia logística debe devolver	\$ 5.149.415,19 ...”.

Lo anterior, permite observar las reiteradas debilidades en la planeación y maduración del proyecto, que tienen que ver con aspectos tales como: Topografía; sistema eléctrico; sistema estructural; aire acondicionado; sistema ambiental e hidrosanitario; arquitectónico y presupuestal, lo cual admite que previo a la suscripción del contrato no se habían realizado los estudios y diseños requeridos, generando en la etapa de ejecución del mismo, la imposibilidad de lograr satisfacer la necesidad de acuerdo a lo establecido en el objeto del convenio.

Es importante resaltar lo manifestado sobre algunos temas en el informe No. I-2017-004594 del 28 de abril de 2017, con Asunto “Remisión de informe de revisión de estado de convenio marco 068 y convenios derivados 227 de 2013 para la ampliación del establecimiento de guaduas y 202 de 2013 para la ampliación del establecimiento de Tierralta”, remitido a la Directora General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC y suscrito por la Directora de Infraestructura – USPEC:

“... Se realiza reunión el día 18 de abril de 2017, en las instalaciones de la USPEC – sala de juntas dirección de Infraestructura, con el objetivo de realizar análisis técnico, jurídico y financiero de los proyectos de Tierralta y Guaduas,

A. COMPONENTE TECNICO: ESTUDIOS Y DISEÑOS.... (folios 14, 24 y 25)

7. PRESUEPUESTO:

La ejecución de los diseños del proyecto se realizó a partir de 2013, y la primera entrega de producto fue efectuada en 2014 y fue actualizada a las entregas realizadas en 2015, por lo que a hoy esta información de precios no está vigente.

El presupuesto entregado si bien esta detallado y con los análisis unitarios vigentes a 2015, está incompleto teniendo en cuenta los faltantes de diseño en todos los componentes, como consecuencia del análisis de todos los sistemas es evidente que el presupuesto debe ajustarse a las modificaciones que se vayan a realizar y se debe incluir los ítems faltantes, adicional se debe realizar actualización de precios y ajustar a los impuestos vigentes.

De acuerdo con el análisis realizado por la interventoría el costo de la ejecución del proyecto excede lo pactado en el contrato, por lo que se propuso realizar por fases la ejecución, que sería contratada por la AGLO, sin embargo, al realizar los ajustes necesarios para la ejecución, este valor podría incrementarse considerablemente, lo que hace inviable alcanzar el a cumplir con el objeto del convenio (1200 cupos integrales) con los recursos disponibles actualmente...

B. COMPONENTE TECNICO: EJECUCION DE OBRA (folios 25, 26 y 27)

...Teniendo conocimiento de la mayoría de estas situaciones se tomó la decisión de que el ejército no realizaría más ejecución de obra, toda vez que a 2016 aún no ha finalizado la ejecución de las fases correspondientes a estudios y diseños, y por consiguiente no ha sido posible realizar la construcción de los proyectos, adicional teniendo en cuenta que estos no son ejecutores de obra sino que realizarían la contratación por medio de la Agencia Logística de las fuerzas militares, la USPEC solicito que la AGLO realizara la contratación de toda la construcción del

Para dar continuidad al proyecto, la USPEC y AGLO realizaron a lo largo de 2016 y lo que lleva de 2017 reuniones para definir acciones para adelantar las contrataciones correspondientes, pero teniendo el agravante que el proyecto aún no se encuentra completo, se propuso realizar una modificación contractual para que la AGLO realizara la contratación de los ajustes a los estudios y diseños, .

C. EJECUCIÓN CONTRACTUAL . (folio 28)

Sin embargo, en ninguno de los dos proyectos se han recibido los diseños finales para poder iniciar los trámites contractuales que adelantará la Agencia Logística de las Fuerzas Militares

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

Así las cosas, se evidenció un posible detrimento al patrimonio público en cuantía de \$627.155.238, como consecuencia de una gestión antieconómica e ineficiente realizada por la Entidad, al efectuar unos pagos por diferentes conceptos entre ellos gastos por concepto de administración por un contrato que finalmente no se realizó, contratos de prestación de servicios, consumo de combustible y suministro de tiquetes, etc., lo que permite apreciar que a la fecha no atendieron a ninguna necesidad, de acuerdo a lo que se habían propuesto ejecutar en desarrollo del objeto contractual e igualmente, conforme a lo establecido en los artículos 3° y 6° de la Ley 610 de 2000.

Constitución Reservas Presupuestales

Evaluada la ejecución presupuestal de la USPEC para la vigencia 2020, se estableció que a pesar que la constitución de reservas presupuestales, debe ser un instrumento de uso excepcional, la entidad las utiliza como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, contratando con cargo a ellas bienes y servicios en el último mes y en algunos casos el último día del año, sin que obedezcan a situaciones atípicas y justificadas que imposibiliten la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia en que el compromiso se celebró, como el caso de los contratos No. 260 al 286 de 2020 y el convenio 1690 de 2020, entre otros.

Adicionalmente, a 31/12/2020 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$406.310.721.078,45, que equivalen al 36,40% del presupuesto comprometido, como se observa en la siguiente tabla:

Reserva Presupuestal USPEC 2020

PRESUPUESTO	COMPROMISOS	PAGOS	RESERVA	% RESERVA Vs. COMPROMISOS
FUNCIONAMIENTO	\$ 800.323.047.857,62	\$ 650.571.109.022,07	\$ 149.751.938.835,55	18,7%
INVERSION	\$ 315.701.948.423,73	\$ 59.143.166.180,83	\$ 256.558.782.242,90	81,3%
TOTAL	\$ 1.116.024.996.281,35	\$ 709.714.275.202,90	\$ 406.310.721.078,45	36,40%

Fuente: SIIF.

Elaboró: Equipo Auditor

Con lo cual se evidencia que las reservas constituidas tanto en funcionamiento como en inversión superaron ampliamente (18,7% y 81,3% respectivamente), los topes establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Todo lo anterior, por deficiencias en las actividades de autocontrol e información, incumplimiento de los principios de planeación y anualidad establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, que dificultan la toma de decisiones, el seguimiento y control y generan riesgo por el impacto en el cubrimiento y cumplimiento esperado de los proyectos a los cuales apuntaba esa contratación.

La justificación de la entidad apunta a exponer la dinámica administrativa propia de la prestación del servicio de alimentación y el procedimiento para el pago, falta de documentos soporte, a dificultades causadas por la emergencia sanitaria por el COVID – 19, con lo cual no se desvirtúa lo observado, teniendo en cuenta que en algunos casos a pesar de obedecer a situaciones reales y atípicas, se debieron diseñar procedimientos para mitigar los efectos de esa situación, porque a pesar de todo ello se debe cumplir con lo estipulado en la normatividad vigente.

Pérdida de Vigencias Futuras

Durante la vigencia 2018 se aprobaron \$42.885.000.000, de los cuales se registraron compromisos por valor de \$32.223.000.000 que corresponden a 75% de lo aprobado, de los cuales se obligaron apenas \$4.173.000.000 equivalentes a un 13% de lo comprometido y a 9,7% de lo autorizado. Esto significa que de la mencionada vigencia se dejaron sin comprometer \$10.662.000.000.

Se observa que se obligó exclusivamente lo referente al contrato de arrendamiento 200 de 2018, correspondiente al arrendamiento de la sede administrativa de la Entidad (sobre el cual se formuló hallazgo con incidencia fiscal); es decir, de lo aprobado se evidencia que lo referente al Contrato Interadministrativo 216144 del 25 de noviembre de 2016, si bien se encuentra comprometido el 75% de lo autorizado, no se ha logrado la obligación de estos recursos.

En la vigencia 2019, se aprobaron vigencias futuras para ser comprometidas en la vigencia 2020 por \$377.584.000.000, de los cuales se comprometieron \$151.591.000.000 que corresponden a 40%, sin embargo, de estos compromisos tan solo se obligaron \$42.093.000.000 que corresponden a 28% de lo comprometido y a tan solo 11% de lo autorizado para la vigencia. Esto significa que de la mencionada vigencia se dejaron sin comprometer \$225.994.000.000.

PÉRDIDAS VIGENCIAS FUTURAS SOLICITADAS EN 2019 (Cifras en millones de pesos)

DETALLE DE LA VIGENCIA FUTURA	VR. AUTORI ZADO 2020	Vr. Compromiso 2020		Vr. Sin Comprometer 2020	
		\$	%	\$	% Compr
		ALIMENTACION PARA INTERNOS	222.944	8.361	4%
SERVICIO DE VIGILANCIA ELECTRONICA PARA PPL	45.750	42.786	94%	2.964	6%
NUEVO ERON SABANAS DE SAN ANGEL	37.047	37.047	100%	0	0%
MODULARES BARRANQUILLA	10.979	10.979	100%	0	0%
MODULARES CARTAGENA	10.979	10.979	100%	0	0%
MODULARES ITAGUI	10.979	10.979	100%	0	0%
MODULARES SANTA MARTHA	10.979	10.979	100%	0	0%
SERVICIO DE CONECTIVIDAD PARA EL INPEC	8.712	1.699	20%	7.013	80%
INTERVENTORIA SERVICIO DE VIGILANCIA ELECTRONICA	4.891	4.207	86%	684	14%
SALUD PARA PPL	3.106	3.106	100%	0	0%
INTERVENTORIA NUEVO ERON SABANAS DE SAN ANGEL	2.553	2.553	100%	0	0%
ESTUDIOS Y DISEÑOS BARRANCABERMEJA	1.773	1.529	86%	244	14%
ESTUDIOS Y DISEÑOS POPAYAN	958	958	100%	0	0%
ESTUDIOS Y DISEÑOS BUENAVENTURA	935	935	100%	0	0%
INTERVENTORIA MODULARES BARRANQUILLA	841	841	100%	0	0%
INTERVENTORIA MODULARES CARTAGENA	841	841	100%	0	0%
INTERVENTORIA MODULARES ITAGUI	841	841	100%	0	0%
INTERVENTORIA MODULARES SANTA MARTA	841	841	100%	0	0%
SERVICIO DE IMPRESIÓN Y COPIADO USPEC	289	188	65%	101	35%

SERVICIO DE MESA DE AYUDA USPEC	247	194	79%	53	21%
INTERVENTORIA ESTUDIOS Y DISEÑOS POPAYAN	227	129	57%	98	43%
TRANSPORTE FUNCIONARIOS USPEC	196	196	100%	0	0%
SERVICIO DE ASEO Y CAFETERIA PARA LA USPEC	157	120	76%	37	24%
INTERVENTORIA ESTUDIOS Y DISEÑOS BUENAVENTURA	140	140	100%	0	0%
SERVICIO DE INTERNET PARA LA USPEC	121	9	8%	112	93%
SERVICIO DE TIQUETES AEREOS USPEC	100	30	30%	70	70%
SERVICIO DE TELEFONIA IP PARA LA USPEC	64	31	49%	33	52%
SERVICIO DE HOSTING PORTAL WEB USPEC	33	31	94%	2	6%
SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE LOS VEHICULOS DE LA USPEC	25	25	100%	0	0%
SOFTWARE NOMINA USPEC	24	24	100%	0	0%
SERVICIO DE COMBUSTIBLE PARA LA USPEC	14	14	98%	0	0%
TOTAL VIGENCIAS FUTURAS APROBADAS EN 2019	377.586	151.592	40%	225.994	60%

En el agregado se observa que en las vigencias 2018 y 2019, se aprobaron vigencias futuras para ser ejecutadas en 2020 por un valor total de \$420.471.000.000, de los cuales se comprometieron \$183.815.000.000 que corresponden a 44%, pero de las cuales tan solo se obligaron \$46.266.000.000 que corresponden a 25% de lo comprometido y tan solo a 11% de lo autorizado.

A partir de lo establecido en el Artículo 2.8.1.7.1.10 del Decreto 1068 de 2015, se observa la pérdida de vigencias futuras por \$236.656.000.000, 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. Situación incoherente frente a la necesidad de recursos que presenta la entidad para solucionar problemáticas tan graves como el hacinamiento carcelario, la vetustez de los establecimientos penitenciarios y carcelarios y las múltiples quejas frente al servicio de alimentación de la PPL.

Ejecución de Recursos Convenio 216144 de 2016

Según información allegada por ENTerritorio en relación con el Convenio Interadministrativo 216144 de 2016, formalizado a la fecha por \$370.541.867.111, el valor de recursos girados por la USPEC en el periodo diciembre 2016 a diciembre de 2020, se encuentra en \$164.368.857.858 correspondiente a 44%.

El total de la ejecución financiera acumulada reportada por ENTerritorio a la USPEC, a 31 de diciembre de 2020, fue por \$162.974.186.213 equivalentes al 44%, quedando por ejecutar \$207.567.680.898, equivalentes al 56% del valor asignado en el contrato. En relación con los recursos girados por la USPEC, la ejecución representa 100%, con la aclaración que la USPEC tiene cuentas por pagar por valor de \$ 12.665.364.049.

En la mencionada ejecución, ENterritorio ha suscrito 391 contratos por un valor total de \$342.389.832.654, valor superior a lo ejecutado presupuestalmente por incluirse contratos anulados y remplazados previo al inicio de su ejecución.

Del total de contratos suscritos, 67 por valor de \$203.708.466.879, presentan avances de ejecución por debajo de 50% y particularmente 26 por valor de \$178.871.794.112, que representan 52% del total contratado, presentan ejecuciones inferiores de 10% hasta 0%.

Estos bajos niveles de ejecución coinciden con los frecuentes retrasos en la ejecución y finalización de las obras documentados constantemente por la CGR, a lo que ENterritorio informa que es ocasionado por debilidades técnicas en la información inicial entregada por la USPEC, faltando así, a lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011. Esta baja ejecución por responsabilidad de la USPEC demuestra debilidades en la planeación y gestión que impiden una correcta adquisición, inversión y disposición de los recursos públicos para cumplir con la misión institucional, según lo establecido en la Ley 610 de 2000.

Lo observado por el ente de control se concentra en los múltiples retrasos en la ejecución y finalización de las obras. Situaciones que a su vez son confirmadas por la entidad cuando se informa que el Convenio 216144, no ha avanzado de la forma esperada, presentando retrasos derivados de *múltiples inconvenientes* que no se explican a profundidad, *situaciones de fuerza mayor* como la pandemia y especialmente por lo acontecido con el proyecto del Nuevo ERON en Pereira, que representa el 43% del total de los recursos del convenio, para el cual se han presentado suspensiones y retrasos derivados de la solicitud de licencias, que son responsabilidad exclusiva de la USPEC durante la etapa previa de maduración del proyecto.

Estos bajos niveles de ejecución demuestran debilidades en la planeación y gestión en la USPEC, que impiden una correcta adquisición, inversión y disposición de los recursos públicos para cumplir con la misión institucional, según lo establecido en la Ley 610 de 2000 Artículo 3. Lo que es reiterado por ENterritorio, quien afirma que los retrasos son ocasionados por debilidades técnicas en la información inicial entregada por la USPEC.

Contrato de Obra No. 317 de 2015

De acuerdo con lo informado por la USPEC mediante el oficio No. E-2021-001536 del 15 de marzo de 2021, se observó que las obras ejecutadas mediante el Contrato de Obra No. 317 de 2015 se encuentran inconclusas, y por ende, no se encuentran en funcionamiento, ni prestando la finalidad para la cual se celebró la contratación.

El Contrato 317 de 2015 tenía por objeto el “Suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y operación de sistema de captación (pozo de bombeo), tratamiento, almacenamiento, distribución, optimización (incluye: mantenimiento y operación de pozo profundo), tanques de almacenamiento y operación de todos los sistemas residuales en los siguientes establecimientos penitenciarios y carcelarios: EPMSC Acacias y CAMIS ERE Acacias”, sin embargo, la USPEC en su comunicado informó que “...la PTAP no funcionó, no operó y su estado actual es inoperante, referente a las PTAR se establece que funcionó durante el tiempo de ejecución del contrato No. 317; pero al mismo tiempo presentó problemas en su funcionamiento, mantenimiento y puesta en marcha (...) a la fecha la PTAR no funciona”.

Adicionalmente, la USPEC manifestó que a través del Convenio Interadministrativo No. 216144-2016, suscrito con FONADE (hoy ENTerritorio), se suscribió el subcontrato No. 2170988 el cual se le declaró el incumplimiento.

Pese a lo anterior, no se observó que la USPEC haya iniciado actuaciones administrativas para hacer efectivas las pólizas del Contrato de Obra No. 317 de 2015, ni que haya llamado al Contratista a subsanar las deficiencias constructivas que condujeron a que estas obras no estén en funcionamiento.

Al respecto, en la respuesta de la USPEC expone que la Dirección Contractual no ha iniciado el respectivo proceso por presunto incumplimiento, pese a que la Dirección de Infraestructura le entregó el Informe Técnico correspondiente el 7 de diciembre de 2019, evidenciando una presunta gestión ineficiente e inoportuna.

Las situaciones antes descritas presuntamente se originaron por debilidades de Interventoría y Supervisión, quienes recibieron a satisfacción las obras del Contrato de Obra No. 317 de 2015 que no contaban con las condiciones de calidad que garantizaran el correcto funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Agua Potable (PTAP) y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR).

Contrato de Obra No. 047 de 2015, Derivado del Contrato Interadministrativo FONDECUN No. 274-2014

De acuerdo con lo informado por la USPEC mediante el oficio No. E-2021-001536 del 15 de marzo de 2021, se observó que las obras ejecutadas mediante el Contrato de Obra No. 047 de 2015, derivado del Contrato Interadministrativo FONDECUN No. 274-2014, se encuentran inconclusas, y por ende, no se encuentran en funcionamiento, ni prestando la finalidad para la cual se celebró la contratación.

El Contrato 047 de 2015 tenía por objeto el “MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA

GENERAL EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A NIVEL NACIONAL” e incluía el área de sanidad del EPMSC Tumaco, sin embargo, la USPEC en su comunicado informó que “...El área de sanidad se encuentra en obra negra, por lo tanto la obra se encuentra inconclusa debido a cambios del diseño en la estructura del área de sanidad, lo que generó más gastos en la cimentación e imposibilita realizar los acabados”.

Adicionalmente, la USPEC manifestó que:

- “En su ejecución el contrato presentó la novedad que la cimentación contemplada inicialmente en el contrato no era la más adecuada según el estudio de suelos ya que es un terreno inundable. Así las cosas, la USPEC autorizó continuar con la construcción y con el recurso existente dejarla en obra gris.”.
- “Posteriormente con el Convenio Interadministrativo (FONADE 216144-2016) de la USPEC y FONADE hoy en territorio, por un valor de \$2.600.000.000, la USPEC contrata la terminación del área de Sanidad, con un alcance de” Atendiendo órdenes judiciales se proyecta realizar: terminación unidad de sanidad, adecuación de muro perimetral y garita, adecuación de patios y celdas, reforzamiento edificio administrativo, adecuación de rancho y adecuación de infraestructura general”.
- “Mediante contrato de obra 2180726 y de interventoría 2180875 se da la fecha acta de inicio de verificación 26/04/2018 y fecha de inicio ejecución 25/06/18, fecha en las cuales se toma la decisión de cambiar el alcance del contrato retirando la terminación del área de sanidad, en razón a que la USPEC iniciaba el proceso de buscar terreno para construir el ERON de TUMACO por ser de impacto nacional”.

Cabe resaltar que, respecto a los tres puntos antes citados, este órgano de control solicitó en tres oportunidades los respectivos soportes de los hechos manifestados por la USPEC. Pese a lo anterior, no se observó que la USPEC haya iniciado actuaciones administrativas en contra del diseñador que elaboró los estudios y diseños, de los cuales presuntamente se desprendieron las debilidades en cuanto al tipo de suelo y el tipo de cimentación que debía construirse, lo cual generó mayores cantidades de obra en estas actividades de obra, desfinanciado así al contrato de obra 047 de 2015 y dejando las obras inconclusas tal como lo manifestó la USPEC.

Las situaciones antes descritas presuntamente se originaron por debilidades de Interventoría, Supervisión y del Ordenador del Gasto, quienes durante la ejecución del Contrato de Obra No. 047 de 2015 no llamaron al Diseñador para hacerlo responsable de los perjuicios generados por las presuntas debilidades de sus diseños, así mismo, de los ordenadores del gasto de la USPEC hasta la fecha que no han hecho tal llamamiento al Diseñador.

Así mismo, estas situaciones se originaron por el hecho de retirar el alcance del contrato FONADE No. 2180726 la terminación de estas obras.

Así las cosas, se evidenció un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de \$1.927.722.891,29, que corresponden al valor de los recursos invertidos en el área de sanidad del EPSMC Tumaco que se encuentra inconclusa, tal como se registra en el Acta de Entrega y Recibo Final del Contrato 047 de 2015, conforme a lo establecido en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000.

Pre-construcción Contrato de Obra No. 2182503 de 2018, Derivado del Contrato Interadministrativo FONADE No. 216144 de 2016

En seguimiento a los hallazgos que la Contraloría General de la República ha proferido relacionados con los estudios y diseños para la Construcción del nuevo ERON EPMSO Pereira (Pilamo) -Contrato de Consultoría 384 de 2014- y las obras contratadas a través de FONADE (hoy ENTerritorio) mediante el Contrato de Obra No. 2182503 de 2018, se observó que la etapa de pre construcción del mencionado contrato de obra corresponde a actividades de consultoría que le corresponden al alcance del Contrato 384 de 2014.

Lo anterior, considerando que los Estudios Previos, Anexo Técnico No. 8 y Pliegos de Condiciones del Concurso de Méritos No. 25 de 2014, del cual se derivó el Contrato de Consultoría No.384 de 2014, se especifica que la totalidad de licencias y permisos aplicables estarán a cargo al consultor, incluidos los permisos ante las empresas prestadoras de servicios públicos, para lo cual debió realizar los diseños correspondientes exigidos por estas, y que en la etapa de pre construcción del Contrato 2182503 de 2018 se realizó el estudio para las redes de suministro de agua potable y redes de alcantarillado, así como los tramites respectivos antes las empresas prestadoras para los permisos correspondientes.

Estas situaciones se debieron a debilidades de Supervisión, Interventoría y de la Ordenación del Gasto que a la fecha no ha hecho efectivas las pólizas del Contrato de Consultoría No. 384 de 2014, ni ha iniciado actuaciones administrativas por los perjuicios y mayores costos por ajustes a diseños y complementaciones a diseños que se deriven por las deficiencias ya identificadas en hallazgos anteriores por la CGR.

Así las cosas, se evidenció un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía de \$969.229.323, que corresponden a la sumatoria del Otrosí No. 1 al Contrato de Obra No. 2182503 (\$725.208.848) más el valor del Otrosí No. 1 al Contrato de Interventoría No. 2190239 (\$244.020.475), conforme a lo establecido en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, no obstante, considerando que no se han realizado pagos a la fecha se retira la connotación Fiscal pero se hará seguimiento porque una vez se realice el pago se configurara el presunto hallazgo fiscal.

Contrato de Obra No. 140 de 2020

En la presente auditoría se revisaron algunos soportes documentales del Contrato de Obra No. 140 de 2020, cuyo objeto es “Contratar a monto agotable por precios unitarios la atención de emergencias y actividades de mantenimiento, de la infraestructura física de los ERON a cargo del INPEC, que hacen parte de los grupos 1,2,3,4,5 Y 6”, por valor de \$12.942.773.152, el cual incluía dentro de su alcance 25 establecimientos penitenciarios y carcelarios de la Regional Occidente.

El 03 de febrero de 2021 la Interventoría remite Informe Técnico de Presunto Incumplimiento Contractual del Contrato 140 de 2020, donde informó que:

“A partir de la cronología anterior, se evidencia que transcurrido el 100% del plazo vigente del contrato, el contratista CONSORCIO MTO ERON 2020, presenta un avance de ejecución de 54.23%, resultado de los avances registrados por establecimiento hasta la fecha de corte del presente informe. De acuerdo con esto, se hace técnicamente posible concluir que, no se logró cumplir con el objeto contractual en el tiempo establecido contractualmente, hasta el 28 de febrero de 2021.”

Por lo anterior y conforme a los soportes entregados por la USPEC en respuesta a la observación comunicada, el 13 de abril de 2021 la Entidad citó al Contratista y a la Aseguradora a descargos por estos hechos, por lo cual se configuró como hallazgo administrativo dentro del informe de auditoría ya que a la fecha no se están cumpliendo la finalidad para la cual se suscribió el contrato, y para hacer seguimiento dentro del Plan de Mejoramiento que suscriba la USPEC.

Convenio Marco No 182 de 2017

Analizado el convenio interadministrativo derivado, de acuerdo con lo acontecido en sus fases de planeación, convocatoria, celebración y ejecución se pudo observar que el convenio va dirigido a formular y a estructurar un proyecto consistente en el desarrollo inmobiliario en el predio ocupado por la “Cárcel del Buen Pastor” que viabilice a su vez el traslado o reubicación de sus internas a la cárcel la “Picota” mediante la captura de valor que para el Estado genera una eventual modificación a la norma urbanística del predio. Sin embargo, no sé tiene una discriminación del costo del proyecto ni existen parámetros que permitan verificar que la entidad realizó el ejercicio de costos que lo llevarán a inferir, que el presupuesto destinado para amparar la ejecución del convenio cubría las actividades para el desarrollo inmobiliario, y si el presupuesto oficial, se constituía en un recurso optimizado para lograr tal fin.

En ese mismo contexto, se evidenció la falta de parámetros que permitiera verificar: cuáles son los costos por concepto de gestión, no se sabe cuáles son las actividades que se van a desarrollar en el marco del convenio, si las mismas se realizaran por fases, no se tiene un cronograma detallado que permita hacer seguimiento a las actividades, y cual serían los perfiles de personal de apoyo. Esta afirmación toma mayor peso cuando se revisan las actas de comité de fecha 13 de marzo de 2019 que fueron allegadas por la USPEC, a través de Oficio No E-2021-002150 de fecha 12 de abril de 2021, cuando la misma entidad cuestiona el trabajo realizado por la ANIM frente al cronograma y a la desegregación del presupuesto por actividades.

De acuerdo con el estatuto de contratación pública, previo a la celebración de cualquier contrato, la entidad estatal debe identificar con claridad la necesidad a satisfacer, y esa necesidad debe quedar plasmada en los estudios previos y análisis del sector en los cuales se definen: el análisis de riesgo, requisitos o componentes técnicos, costo e inversión, costo – beneficio, optimización de recursos, aportes, la oportunidad del convenio, los argumentos técnicos y jurídicos, para garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y selección objetiva según los lineamientos señalados en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.

Lo anterior, se derivó por fallas en la planeación, el desconocimiento de las normas de contratación y la falta de control y seguimiento de los controles ejercidos por la alta dirección de la USPEC, como también por el Grupo de Contratación, lo que propició el no tener un expediente consolidado con las necesidades reales.

Con ocasión de la situación de emergencia sanitaria por la que atraviesa el país (COVID-19) y, en aras de hacer la evaluación y revisión integral de los procesos contractuales, el equipo auditor procedió a consultar la información de la muestra en el SECOP I, encontrando ausencia de la publicación de los documentos y soportes de la etapa de planificación y la ejecución contractual, desconociendo de esta manera las obligaciones de transparencia y publicidad contemplada en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014 y en especial lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, el cual señala: “...La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP (...)”.

La USPEC no dio cumplimiento a los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación pública, dada que se no justificó

mediante acto administrativo la celebración del convenio derivado No 182 de 2017, de acuerdo con lo dispuesto en el literal c), numeral 4°, artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015 y las disposiciones del artículo 2.2.1.2.1.4.1 del mismo Decreto 1082 de 2015.

La entidad celebró un convenio sin analizar previamente la conveniencia y oportunidad de este, y además omitió dar cumplimiento a los requisitos obligatorios para celebración de un contrato estatal, tal y como lo señala el literal c), numeral 4°, artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, los artículos 2.2.1.2.1.4.4 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015

Lo anterior, se derivó por fallas en la planeación, y los controles ejercidos por la Oficina de Contratación, lo que propició el no cumplimiento de los requisitos de ley.

La USPEC no ha realizado el control debido y el seguimiento a los recursos que fueron entregados en Administración en el año 2017 a la AGENCIA NACIONAL INMOBILIARIA VIRIGILIO BARCO VARGAS, para formular y estructurar un proyecto consistente en el desarrollo inmobiliario en el predio ocupado por la “Cárcel del Buen Pastor” que viabilice a su vez el traslado o reubicación de sus internas a la cárcel la “Picota” mediante la captura de valor que para el Estado genera una eventual modificación a la norma urbanística del predio.

A la fecha no se tiene certeza cuál ha sido el destino y la inversión que se le ha dado a los \$2.916.398.301 entregados en administración a través del convenio derivado, así como tampoco la destinación de los rendimientos financieros generados por la administración de estos.

Al consultársele al USPEC sobre los informes de seguimiento y supervisión que se han generado en virtud de la ejecución del convenio derivado, con el propósito de verificar la inversión del presupuesto dado en administración, la entidad señaló a través del Oficio No E-2021-002150 de fecha 12 de abril de 2021, que:

“(…) Así mismo, se informa que la Dirección de Infraestructura mediante memorando N° I-2021- 001653, indica respecto al acta de inicio y los informes de supervisión; lo siguiente:

“Al no contar con acta de inicio para el convenio y no contar con actividades para la supervisión, seguimiento y control no se cuenta, con informes de supervisión, sin embargo, a continuación, se presenta un informe con la trazabilidad de las acciones encaminadas a la estructuración, formulación y ejecución de las actividades realizadas

para realizar el traslado de Centro penitenciario El Buen Pastor al inmueble de la COMEB Picota.”

Lo anterior, denota incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, las cuales le imponen como deber al supervisor del contrato, la de realizar el seguimiento al ejercicio del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y mantener informada a la entidad de los hechos o circunstancias que puedan poner en riesgo el cumplimiento del objeto del contrato; así como la facultad de exigirle al contratista informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual.

Cada una de estas actuaciones deben constar por escrito y los requerimientos o informes que se realicen deben ser publicados en el SECOP.

Para el caso particular objeto de revisión, estos deberes y facultades se encuentran contenidos en la Cláusula Décima Sexta de la minuta del convenio derivado.

En ese sentido, no es cierto lo informado por la USPEC en el oficio de respuesta No E-2021-002150 de fecha 12 de abril de 2021, pues en la minuta del convenio se encuentran señaladas cuales son las funciones de los supervisores y estas funciones se encuentran acordes con lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. De tal suerte que, la entidad ha omitido dar cumplimiento a la Cláusula Décima Sexta del Convenio, pues como lo aseguró la entidad y como se pudo constatar en la Plataforma de SECOP I no se cuenta con acta de inicio e informes de supervisión, lo cual dificulta el seguimiento a las actividades del convenio y se pone en riesgo el patrimonio dado en administración.

Lo anterior, obedece a deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control, incumpliendo lo establecido en la Ley 1474 de 2011 y la cláusula de supervisión del convenio y, en consecuencia, afectando la ejecución del presupuesto al no contar con una ejecución real y material de lo convenido, en su defecto, la inversión de los recursos.

Ahora bien, de acuerdo con la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales G – EFSICE – 02” de la Agencia Nacional para la Contratación – Colombia Copra Eficiente, los supervisores del contrato tienen unas funciones de seguimiento en el ámbito administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico, que de no cumplirse por el supervisor, pueden ser sujetos de responsabilidad civil, fiscal, penal y disciplinaria por las faltas que cometan en el ejercicio de la supervisión.

El caso bajo estudio es claro que las fallas en la supervisión configuran responsabilidades de tipo fiscal y disciplinaria, así:

✓ **Fiscal:** La responsabilidad fiscal en el presente caso se vislumbra por parte de la USPEC, dado que, la entidad no le hace seguimiento a la ejecución de los recursos entregados en administración y pago a la Fiduciaria Colpatría S.A., no tiene conocimiento de los pagos efectuados por la fiduciaria y porque conceptos; desconoce el avance de las obligaciones propias del convenio de cooperación, las cuales tienen un propósito específico *“formular y estructurar un proyecto consistente en el desarrollo inmobiliario en el predio ocupado por la “Cárcel del Buen Pastor” que viabilice a su vez el traslado o reubicación de sus internas a la cárcel la “Picota” mediante la captura de valor que para el Estado genera una eventual modificación a la norma urbanística del predio”*.

Con el propósito de aclarar la información solicitó a la Fiduciaria Colpatría S.A., a través de la comunicación radicada bajo el número 2021EE0054858 del 13 de abril de 2021, informara el saldo del encargo fiduciario, pagos realizados desde la constitución del contrato hasta el 31 de diciembre de 2020, y el valor de los rendimientos financieros y su destinación.

Al respecto la Fiduciaria Colpatría S.A., a través del Oficio de fecha 16 de abril de 2021, informa que el saldo de la cuenta es de \$ 3.067.132.774, 76; que los pagos realizados con corte de fecha 31 de diciembre 2020 es de \$ 92.840.583,78 y el valor de los rendimientos generados ascienden a la suma de \$283.711.255,23.

En los pagos efectuados por la Fiduciaria Colpatría S.A., se observa que ninguno de ellos está destinado al cumplimiento de los objetivos incorporados en el convenio derivado, sino a gastos de viaje como por ejemplo a la ciudad de Cúcuta para ver la iniciación de un contrato de la Fiscalía, otro viaje para inspeccionar un proyecto en la ciudad de Riohacha, alquiler de vehículos para el desplazamiento del director de la Agencia, contratar el servicio de fumigación para la sede donde funciona la Agencia, mantenimiento de impresoras y contratación de ciertos profesionales, actividades que son propias de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, y no del convenio derivado. Este hecho evidencia deficiencia en la gestión adelantada por parte de los Supervisores del USPEC, lo que genera incertidumbre en la ejecución de los recursos y no refleja avance en la ejecución del proyecto, dado que, los recursos se están invirtiendo en necesidades que no son propias del objeto del convenio, generando con ello una gestión antieconómica, y en consecuencia un detrimento patrimonial al Estado.

En ese sentido, se observa la existencia de un posible detrimento patrimonial por \$74.115.205, por recursos invertidos en rubros que no tienen que ver con

el proyecto, lo anterior generado por la falta de seguimiento de la entidad frente a la inversión, pues desde la fecha de la suscripción del convenio de administración no se evidencian informes de seguimiento y el proyecto a la fecha no presenta avance alguno.

Lo anterior, por la omisión de la USPEC en hacerle seguimiento a los recursos dados para la ejecución del convenio y la falta de gestión para que la ANIM realice el proyecto.

✓ Disciplinaria: Se configura la falta disciplinaria por la omisión respecto al deber del supervisor de hacer seguimiento al Convenio Interadministrativo Derivado No 182 de 2017 de conformidad con lo señalado en los numerales 1, 2 y 21 del artículo 34 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Convenio Interadministrativo No 1690 de 2020

Convenio Interadministrativo No 1690 de 2020, con el objeto de “Aunar esfuerzos administrativos, financieros, y técnicos para adelantar la elaboración de estudios, diseños, construcción del cerramiento, adecuación de acceso y obras complementarias en el predio del complejo penitenciario y carcelario de Bogotá – COMEB la Picota, por afectación vial para la ampliación de la troncal Caracas”, no dándose aplicación al principio de planeación consagrado en el artículo 23 y 25 de la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que, si bien es cierto existen unas necesidades de obras que se deben realizar como consecuencia de la afectación de los predios donde se encuentra ubicado el complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá – COMEB La Picota, por la realización del proyecto vial denominado “CONSTRUCCIÓN DE LA EXTENSIÓN TRONCAL CARACAS TRAMO 1 Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.”, también es cierto, que estas necesidades en principio están en cabeza de la entidad que requiere la realización del proyecto vial, dado que, a ella le asiste el deber de convocar a las partes involucradas en el proyecto y negociar los alcances del mismo y la manera como se van a mitigar las afectaciones en las edificaciones que se encuentran levantadas sobre el terreno.

En el caso particular del proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DE LA EXTENSIÓN TRONCAL CARACAS TRAMO 1 Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.”, la USPEC ni el IDU, tuvo en cuenta que el INPEC como propietario del inmueble, con un área de terreno global de 24,692,06 M2, ya se encontraba adelantando gestiones con el IDU, para determinar los valores que por concepto de compraventa y/o compensación del predio afectado por la ampliación de la vía (Extensión troncal Caracas desde Molinos a Yomasa), tenía derecho la entidad. Si la

48

USPEC hubiese tenido en cuenta estas negociaciones, la suerte de los recursos que se destinaron para la ejecución del convenio interadministrativo No 1690 de 2020 por valor de \$5.830.363.894 hubiese sido otra, ya que, el escenario ideal para lograr que el IDU de acuerdo al valor a compensar por la afectación del predio, hubiese asumido la realización de las obras por concepto de demolición del cerramiento existente, construcción del muro de cerramiento, la construcción de 2 garitas de vigilancia, la adecuación del área de acceso al establecimiento, la construcción de 2 puntos de control de ingreso para vehículos y obras complementarias.

Revisando la Resolución No 006185 del 11 de noviembre de 2020, se puede evidenciar que, la compensación que recibirá el INPEC por la afectación del inmueble se tasa por la suma de \$9.712.041.910 distribuidos así: por el área de 15.973,56 M2, la suma de \$5.949.461.490 y por el área de 8.718,50 M2, la suma de \$3.762.580.420. Valor este que alcanzaría para ejecutar todo el proyecto de infraestructura que se pretende desarrollar con la suscripción del convenio interadministrativo y se hubiese descontado de la suma que se pretende pagar al INPEC por concepto de compensación.

Lo anterior, deja en evidencia que, la USPEC y el INPEC no trabajaron de manera articulada y coordinada que permitiera conseguir el mejor resultado costo beneficio para la entidad, es decir, no vieron la posibilidad de avanzar en acuerdos con el IDU, que le permitieran al INPEC lograr obras de infraestructura sin que tuviera que realizar una inversión recursos por valor de \$ 5.830.363.894,00, contrariando así el principio de coordinación establecido en el Decreto 204 de 2016.

De otra parte, revisando la justificación de la necesidad del convenio contenidos en los estudios previos allegados por el USPEC y el IDU a través de Oficios de Respuestas Números E-2021-001523 y 20213460555881, la misma no es clara frente a la necesidad que tiene la USPEC versus la inversión de los recursos, solo se hace una explicación de la necesidad llevar a cabo el proyecto “Construcción de la Extensión Troncal Caracas Tramo 1 y Obras Complementarias en la ciudad de BOGOTÁ D.C.”, pero no se responde por qué y para que de la inversión de los recursos.

Así mismo, dentro del Convenio 1690 de 2020, no se tuvieron en cuenta los avalúos realizados sobre el predio de la Picota COMEB que será entregado al IDU para el proyecto de infraestructura vial, ni la valoración económica de las garitas, obras y demás elementos que se encuentran en esta área, poniendo en riesgo los recursos aportados por la USPEC al convenio ya que la misma USPEC no tiene certeza de la valoración de todos los costos que hacen parte del negocio jurídico que no tuvo en cuenta las obligaciones a cargo del IDU

respecto de pagar por el terreno y las obras y elementos que allí se encuentran.

Ahora bien, es claro que a la luz del estatuto de contratación pública, la entidad omitió el deber de realizar el análisis del sector, pues como se dejó sentado en el documento de observación, la USPEC no identificó, contextualizó ni detalló la necesidad a satisfacer; así como tampoco determinó el análisis de riesgo, los requisitos o componentes técnicos, los costos e inversión, costo – beneficio, optimización de recursos, los argumentos técnicos y jurídicos, que permitieran garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y selección objetiva según los lineamientos señalados en el artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.

De acuerdo con la información allegada en el oficio de respuesta No E–2021–002932, se puede evidenciar que, después de celebrado el convenio derivado No 182 de 2017 fue que las entidades empezaron a realizar el análisis de mercado frente a las actividades que se pretenden desarrollar y no antes con la planificación del proyecto, y solo hasta el año 2020 es que las entidades empiezan a trabajar frente a un presupuesto de inversión que no es claro, que es objetado por la USPEC, lo cual denota fallas en la planeación.

En ese sentido, cuando analizamos el documento del convenio derivado No 182 de 2017 se puede observar que, la entidad celebró un convenio sin analizar previamente la conveniencia y oportunidad de este, y además omitió dar cumplimiento a los requisitos obligatorios para celebración de un contrato estatal, tal y como lo señala el literal c), numeral 4°, artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, los artículos 2.2.1.2.1.4.4 y 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.

Frente al principio de publicidad, la entidad no dio cumplimiento a lo normado en los artículos 2 y 3 de la Ley 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del Derecho de acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, y el artículo 2.2.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, teniendo en cuenta que no hizo la publicación de los estudios previos, análisis del sector, CDP, RP, acta de inicio e informes de ejecución. Ese sentido, la entidad omitió el deber de publicar en detalle la información correspondiente a la planeación, trámite y ejecución del convenio.

En cuanto a la falta de seguimiento y supervisión de los recursos entregados en Administración en el año 2017 a la AGENCIA NACIONAL INMOBILIARIA VIRIGILIO BARCO VARGAS por valor de DOS MIL NOVECIENTOS DIECISÉIS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS UN MIL PESOS M/CTE (\$ COP \$2.916.398.301,00), para formular y estructurar un proyecto consistente en el desarrollo inmobiliario en

50

el predio ocupado por la “Cárcel del Buen Pastor” que viabilice a su vez el traslado o reubicación de sus internas a la cárcel la “Picota” mediante la captura de valor que para el Estado genera una eventual modificación a la norma urbanística del predio; la USPEC no logra desvirtuar la observación formulada, dado que, los recursos entregados a la Agencia tienen una destinación específica de conformidad con la Cláusula Quinta del Convenio Derivado No 182 de 2017 y que a la fecha no han sido invertidos en la ejecución de las actividades que comprenden el desarrollo inmobiliario y el traslado de la cárcel “El Buen Pastor”, lo cual pone en riesgo el patrimonio público por la no inversión de los mismo.

De otra parte, en cuanto a los gastos por concepto de gestión y asistencia técnica del proyecto descritos en la Cláusula Quinta del Convenio Derivado No 182 de 2017, es pertinente señalar que, los mismo deben ser invertidos para la gestión y asistencia que se requieran dentro del marco de la ejecución de las actividades del proyecto, pues como se dijo anteriormente, los recursos entregados en administración tienen una destinación específica y con ellos no pueden suplirse otras necesidades diferentes a las contenidas en el marco del convenio derivado.

Los recursos dirigidos a la gestión y asistencia del proyecto no pueden destinarse a la operación y normal funcionamiento de la ANIM, ya que, esta agencia debe contar con su propio patrimonio y con ello sufragar las necesidades que le asista frente a la ejecución de sus actividades como entidad. Dicho de otra forma, la ANIM no puede pretender que con recursos cuya destinación se tiene para la gestión y asistencia en la formulación, estructuración y ejecución de los proyectos de gestión inmobiliaria y/o de infraestructura física dados por la USPEC, se solvente necesidades propias de la entidad, tales como: comisiones a ciudades donde no se está desarrollando el proyecto (Medellín, Bucaramanga, Riohacha, Cúcuta y Pasto), mantenimiento de impresoras, contrato de mensajería especializada, contrato de asesoría especializada para los sistemas de seguimiento y control interno relacionados con la ejecución de procesos, contratos para fortalecimiento institucional, contrato de fumigación, pago de cobro por el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios - peajes y servicio prepago, compra de toner, alquiler vehículo blindado tipo camioneta 4 x 4 para el despacho de la dirección general, contratos de servicios profesionales, prestación del servicio público de transporte terrestre automotor especial de personal por reserva de servicios para los colaboradores de la agencia nacional inmobiliaria y pago fiduciaria Bancolombia, gastos que de acuerdo a la Fiduciaria Colpatria S.A. corresponden a NOVENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y OCHO CENTAVO (\$ 92.840.583,78).

Sin embargo, haciendo la revisión del documento denominado “Informe de Gestión Septiembre – Diciembre de 2020” suscrito por la Agencia Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas se puede apreciar que dentro de la relación de gastos existe un solo contrato que va destinado a la ejecución de las actividades del convenio derivado y el cual se encuentra relacionado en el detalle de pagos enviado por la Fiduciaria Colpatria S.A., a través de Oficio de fecha 16 de abril de 2020, el cual corresponde al suscrito entre el señor Carlos Alberto García Reyes y la ANIM y cuyos pagos corresponden al valor de DIECIOCHO MILLONES SETECIENTOS VEINTICINCO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS CON CINCUENTA Y SIETE CENTAVOS (\$ 18.725.378,56).

En ese sentido, revisando los informes de gestión allegados en el oficio de respuesta No E – 2021 – 002932, y el reporte de saldos de cuenta y pagos efectuados por la Fiduciaria Colpatria S.A., el valor por concepto de daño patrimonial se estima por la suma de SETENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO QUINCE MIL DOSCIENTOS CINCO PESOS (\$ 74.115.205), que corresponden a los pagos realizados por la Fiduciaria por concepto de necesidades propias de la Agencia y que no tienen nada que ver con las actividades del convenio, es decir, con la gestión y asistencia en la formulación, estructuración y ejecución de los proyectos de gestión inmobiliaria y/o de infraestructura física a favor de la USPEC e INPEC.



En conclusión, la CGR confirma el hallazgo con incidencia administrativa, disciplinaria y fiscal, y reitera que la USPEC no ha sido diligente en cuanto a la ejecución y supervisión del convenio derivado No 182 de 2017, pues han transcurrido 3 años desde la celebración de este y a la fecha no se tiene actividades ejecutadas ni materializadas.

Contrato de Prestación de Servicios No. 122 de 2020

La USPEC desconoció lo normado en el artículo 13 de la Ley 2008 del 27 de diciembre de 2019, al permitir que la empresa INVERSIONES BANER S.A.S., prestará el servicio de desinfección de virus y bacterias en los 31 Erones a cargo del INPEC, durante el mes de abril de 2020, sin que existiera un contrato de servicios celebrado con el contratista de acuerdo con las normas de contratación pública, lo que a luces del ordenamiento jurídico, se traduce en una configuración de hechos cumplidos y en una violación al principio de legalidad del gasto público.

Lo anterior, de acuerdo con el documento de fecha 11 de agosto de 2020 “Informe del servicio de desinfección realizado en los Erones (31)” suscrito por el contratista en el cual deja sentadas las fechas en las cuales se llevaron a cabo las fases de fumigación y desinfección que, en atención a los tiempos de ejecución, la primera fase se realizó en el mes de abril, durante los días 1, 2,

52

3, 6, 7, 8, 9 y 13 cuando aún no había contrato suscrito y aceptado por la entidad en la plataforma de SECOP II.

Si verificamos el cronograma del proceso de contratación directa, se puede observar que el mismo fue adelantado el 30 de abril de 2020, el contrato en plataforma fue suscrito el 1 de mayo por la empresa INVERSIONES BANER S.A.S. y aceptado por la entidad el día 3 de mayo. De igual forma se tiene que, el contrato inicio mucho antes del registro presupuestal y de la aprobación de las garantías, sucesos que acontecieron los días 4 y 12 de mayo de 2020, respectivamente.

Lo anterior, se presenta por falta de control y seguimientos de los procesos de contratación que debe hacer la Oficina de Contratación y el supervisor del contrato, y por inobservancia de la obligación establecida en el artículo 13 de la Ley 2008 de 2019, situación que podría generar el riesgo de un daño al patrimonio público por el pago de hechos cumplidos con recursos del estado por cuantía de \$ 450.110.535.

Lo anteriormente expuesto, constituye un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, en concordancia con lo señalado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

De otra parte, revisando los soportes de la ejecución del contrato allegados por el USPEC a través del Oficio de fecha 26 de marzo, no se encuentran los soportes que den fe de las actividades desarrolladas en el marco del contrato No 122 de 2020, solo se cuenta con dos informes, uno suscrito por la funcionaria María Vilma Castillo Herrera, que a todas luces discrepa de la realidad informada por la empresa INVERSIONES BANER S.A.S, y el otro documento, el cual está suscrito por la empresa contratista en el que detalla cómo fue prestado el servicio de fumigación y desinfección. Sin embargo, dichos informes no cuentan con los soportes debidos en el que se consigne que efectivamente se prestó el servicio en los 31 Erones a cargo del INPEC, y que el servicio prestado por la empresa INVERSIONES BANER S.A.S., se haya recibido a satisfacción en los establecimientos: CPMS Bucaramanga, CPMS Espinal, CPMS Puerto Triunfo, CPMS Tuluá, EC Bogotá, EP Las Heliconias de Florencia, EPAMS Girón, EPAMS La Dorada, EPAMSCAS Combita, EPAMSCAS Palmira, EPAMSCAS Popayán (ERE), EPAMSCAS Valledupar (ERM), EPC Combita, EPC La Esperanza de Guaduas, EPC Yopal, EPMSC Acacías, EPMSC Barranquilla, EPMSC Calarcá, EPMSC Cali, EPMSC Cartagena, EPMSC Manizales, EPMSC Medellín, EPMSC Montería, EPMSC Neiva, EPMSC Pereira (ERE), EPMSC Pitalito, EPMSC Santa Marta, EPMSC Valledupar, EPMSC RM Pasto y RM Bogotá.

En el informe de supervisión suscrito, solo se logra apreciar que, la funcionaria hace un relato de su designación como supervisora, desde que fecha se inició la ejecución del contrato, expone los argumentos de los 3 eventos a través de los cuales se otorgó las prórrogas a la empresa contratista, informa de la suscripción de 31 actas en donde se consigna las actividades desarrolladas por el contratista; no obstante, dentro de los soportes allegados por la entidad a través del Oficio relacionado, no se cuenta con las actas de recibido a satisfacción, lo facturado por la prestación del servicio y el informe final del supervisión en el que se consigne la ejecución y desarrollo de las actividades contratadas, situación que no le permite al equipo auditor verificar las condiciones en que fue prestado el servicio, como tampoco si el servicio tuvo una ejecución al cien por ciento.

En tal sentido, el actuar de la supervisión denota incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y en las señaladas en el Manual de Supervisión de la entidad, las cuales le imponen como deber al supervisor la de realizar el seguimiento al ejercicio del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, allegar oportunamente los registros y documentos a la Entidad, con el fin de que se pueda realizar el control correspondiente, y mantener informada a la entidad de los hechos o circunstancias que puedan poner en riesgo el cumplimiento del objeto del contrato; así como la facultad de exigirle al contratista informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual.

Los anteriores hechos evidencian fallas en los controles sobre la información presupuestal objeto de evaluación, y en los pagos realizados por la USPEC por concepto de fumigación y desinfección de virus, situaciones que pueden generar pagos sobre compromisos no soportados a través del correspondiente acto administrativo.

Por lo anterior, se configura las presuntas connotaciones disciplinaria y fiscal, así:

Disciplinaria: Se configura la falta disciplinaria por la omisión respecto al deber del supervisor de hacer seguimiento al contrato 122 de 2020 suscrito entre INVERSIONES BANER S.A.S. y el USPEC, de conformidad con lo señalado en los numerales 1, 2 y 21 del artículo 34 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Fiscal: La responsabilidad fiscal en el presente caso se vislumbra por parte de la USPEC, dado que, no existen soportes que den fe de la ejecución del contrato de prestación de servicios No 122 de 2020, no existe a la fecha evidencias que demuestre como fue prestado el servicio en los 31 Erones a cargo del INPEC, en los establecimientos: CPMS Bucaramanga, CPMS

Espinal, CPMS Puerto Triunfo, CPMS Tuluá, EC Bogotá, EP Las Heliconias de Florencia, EPAMS Girón, EPAMS La Dorada, EPAMSCAS Combita, EPAMSCAS Palmira, EPAMSCAS Popayán (ERE), EPAMSCAS Valledupar (ERM), EPC Combita, EPC La Esperanza de Guaduas, EPC Yopal, EPMSC Acacias, EPMSC Barranquilla, EPMSC Calarcá, EPMSC Cali, EPMSC Cartagena, EPMSC Manizales, EPMSC Medellín, EPMSC Montería, EPMSC Neiva, EPMSC Pereira (ERE), EPMSC Pitalito, EPMSC Santa Marta, EPMSC Valledupar, EPMSC RM Pasto y RM Bogotá.

Contratos de Obra No 219 de 2018, 216 de 2019, 230 de 2019 y 141 de 2019

La USPEC desconoció el principio de anualidad contemplado en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, pues al verificar los procesos de selección adelantado por la entidad pública a través de la Plataforma de SECOP II, se observa que en los contratos de obra No 219 de 2018, 216 de 2019, 230 de 2019 y 141 de 2019, sobrepasan la vigencia fiscal del año 2018

Lo anterior denota un desconocimiento del mandato normativo señalado en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

La USPEC desconoció lo señalado en el artículo 89 del mismo Decreto 111 de 1996, pues los recursos adjudicados y presupuestados a través de los Contratos de Obra No 2019 de 2018, 216 de 2019, 230 de 2019 y 141 de 2019 si bien es cierto, fueron comprometidos en la vigencia fiscal 2018 unos y otros en la vigencia 2019, los mismos no fueron ejecutados en ese mismo año, sino en una vigencia diferente, es decir, durante el año 2019 y 2020.

No se tiene una justificación técnica, jurídica y presupuestal por parte de la USPEC en el que se consigne las razones del porque un proceso de licitación pública, que se adelantó en el año 2018 o 2019, tengan como fecha de inicio el año siguiente. Lo anterior, obedece a la falta de planeación de la entidad al pretender adelantar procesos de selección sin tener en cuenta los términos de todas las etapas de la licitación planeando plazos menores, de acuerdo con el cronograma de adjudicación y celebración del contrato, lo cual, indujo a la entidad de manera obligada a realizar una reserva presupuestal del referido contrato por la falta de planificación del proceso.

En ese sentido, la entidad omitió dar aplicación a los mandatos normativos que en materia de reserva presupuestal ha determinado el legislador y la jurisprudencia, al llevar la ejecución de un contrato a otra vigencia, sin que se hayan configurado las circunstancias de fuerza mayor y/o caso fortuito.

La USPEC no dio aplicación a las políticas de administración y operación de la Plataforma de Contratación Pública de SECOP II, dado que, al ser el SECOP una plataforma transaccional, que permite gestionar en línea todos los procedimientos de contratación, los contratos que resulten de los diferentes procesos de selección se entienden celebrados en el momento de su publicación, es decir, de acuerdo con el “Manual de uso del SECOP II” para que un contrato se entienda celebrado, antes de la aprobación el Proveedor debe adjuntar en la sección “Documentos del contrato” la minuta del contrato firmado, luego debe dar su aprobación, seguido de lo cual la Entidad Estatal firma la minuta del contrato, da su aprobación y publica el mismo.

Al revisar los procesos de contratación en la plataforma de SECOP II, módulo “De los documentos del contrato” encontramos que los diferentes documentos que fueron generados durante la ejecución del contrato (acta de inicio, prorrogas, adiciones y modificaciones), lo cual no es cierto, de acuerdo con la información oficial que reporta la plataforma.

Lo anterior, denota en el desconocimiento que tiene la entidad acerca de las políticas de uso de la Plataforma del SECOP II, a través de la cual los contratos tienen plena validez jurídica y probatoria cuando los mismos son aprobados/aceptados por las partes a través de la plataforma.



La USPEC no dio cumplimiento a lo normado en los artículos 2 y 3 de la Ley 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del Derecho de acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, y al artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, que señalan la obligatoriedad que tienen las entidades del Estado de publicar todos los actos y tramites que se surten en los diferentes procesos de contratación, pues revisando la plataforma transaccional se puede evidenciar que la entidad no hizo la publicación del contrato de obra, de los informes de supervisión, de los informes de avance de obra, de los informes de interventoría, de los registros presupuestales, y de los documento de constitución de reservas presupuestales, información que debió ser solicitada por el equipo auditor a través del Oficio No CGR-AF-USPEC-13, desconociendo la entidad de esta manera las obligaciones de transparencia y publicidad contemplada en la normatividad relacionada.

Lo anterior, debido a la inobservancia de los principios de divulgación y transparencia de la información y a debilidades de control y seguimiento que debe hacer la USPEC.

Este incumplimiento obstaculiza ejercer el control legal a la información, lo cual les resta transparencia a los procesos de contratación suscritos por la entidad.

Revisando los informes de Interventoría, allegados a través de Oficio No E-2021-002193, no se observaron documentos adicionales que evidencien que el Contratista finalmente cumplió con su objeto contractual según las condiciones pactadas, ni que la USPEC hubiese adelantado actuaciones administrativas por presunto incumplimiento u otras, encaminadas a conminar a su contratista al cumplimiento de sus funciones.

El incumplimiento de las exigencias legales se generó por la inadecuada planeación y programación en la suscripción de los contratos de obras suscrito por la USPEC, así como, la ausencia de evidencia o argumentos que justifiquen que los contratos no se hayan podido ejecutar en las vigencias correspondientes.

Este incumplimiento altera la ejecución de los contratos en el tiempo establecido, lo cual conlleva a infringir el principio de anualidad y el de planeación.

Hallazgo administrativo por la no publicación de los soportes y documentos del proceso en la plataforma de SECOP II con presunto alcance disciplinario por la falta de planeación y violación al principio de anualidad de conformidad con señalado en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.



La justificación de la entidad frente a la omisión de dar cumplimiento a lo contemplado en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996 obedece al cumplimiento de los trámites internos que deben surtirse al interior de las dependencias de la USPEC (recolección de firmas, aprobaciones, proyección de documentos, aprobación de cronogramas de ejecución, aprobación de hojas de vida del personal, ajustes de garantías, entre otros), los cuales estarían por encima de los mandatos legales contenidos en el marco de la Ley 80 de 1992, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y el Decreto 111 de 1996.

En cuanto al cumplimiento del artículo 89 del Decreto 111 de 1996, no se evidencia la estricta aplicación a los mandatos contenidos en la norma en cita, pues al verificar el proceso de contratación en la Plataforma de SECOP II, quedaron en reserva presupuestal, por la falta de planeación de la entidad al adjudicar los contratos sin tener en cuenta los términos omitiendo dar aplicación a los mandatos normativos que en materia de reserva presupuestal ha determinado el legislador y la jurisprudencia, al llevar la ejecución de un contrato a otra vigencia, sin que se hayan configurado las circunstancias de fuerza mayor y/o caso fortuito.

En cuanto al desconocimiento de la “Guía para hacer la gestión contractual en el SECOP II”, emitida por la Agencia Nacional de Contratación – Colombia

Compra Eficiente, considera la CGR que la entidad muestra debilidades en cuanto al manejo de la plataforma de SECOP II y por ende no es del recibido el argumento expuesto por la USPEC, pues cuando se hacen estos cambios de plataformas, la entidad y la Agencia Nacional para la Contratación Pública adelantan capacitaciones al personal que se encarga de manejar el sistema de contratación. Además, en la plataforma de SECOP II se encuentran los instructivos y manuales de uso que le permiten a los usuarios y entidades llevar a feliz término sus procesos de selección.

Frente al principio de publicidad, la entidad no dio cumplimiento a lo normado en los artículos 2 y 3 de la Ley 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del Derecho de acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, y el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, teniendo en cuenta que no hizo la publicación de la minuta del contrato, pues haciendo la verificación de en la plataforma de SECOP II, el archivo denominado contrato de obra corresponde al acta de aprobación de pólizas. Así mismo, la entidad omitió publicar los informes de supervisión, los informes de avance de obra, y los informes de interventoría, pues con su actuar obstaculiza el ejercicio de las veedurías que se le puede realizar al componente de ejecución del contrato, lo cual les resta transparencia a los procesos de contratación suscritos por la entidad



En cuanto a los soportes que dan fe del cumplimiento efectivo del contrato, la USPEC. Sin embargo, la entidad no allega con el documento de respuesta el informe final del contrato de obra, el acta de recibido a satisfacción de la obra, ni la liquidación del contrato. Sin embargo, queda la duda, si la USPEC recibió a satisfacción la totalidad de la obra.

En conclusión, la CGR confirma el hallazgo con incidencia administrativa y disciplinaria, y reitera que la USPEC dentro del proceso de contratación no dio cumplimiento a las exigencias legales por la inadecuada planeación y programación en la suscripción del contrato de obra suscrito.

Publicación en SECOP Contrato de Obra No. 125 de 2020 y Contrato de Interventoría 126 de 2020

La Unidad Especial de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) suscribió el contrato 125 de 2020 con el objeto de “Contratar a monto agotable por precios unitarios las actividades necesarias para el mantenimiento, atención de emergencias y operación de los sistemas hidrosanitarios de los ERON a cargo del INPEC”

De igual forma suscribió el contrato 126 de 2020 con el objeto de realizar la: “Interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera para ejecutar a

58

monto agotable por precios unitarios las actividades necesarias para el mantenimiento, atención de emergencias y operación de los sistemas hidrosanitarios de los ERON a cargo del INPEC”.

La USPEC no publicó en el SECOP los documentos que evidencien la ejecución del contrato como actas parciales informes del contratista, supervisor e interventor.

Lo anterior atribuible a una gestión administrativa ineficiente de la USPEC y a deficiencias en los mecanismos de control interno, que conllevaron presuntamente a omitir la publicación de actos y documentos generados en la fase de ejecución de los contratos precitados; lo cual generó que los usuarios de la información, internos y externos, no tuviesen acceso a la misma, dificultando el ejercicio del control y seguimiento atribuible a entidades de Estado y el control social a cargo de la ciudadanía; lo cual conllevó accesoriamente, a una presunta violación de los principios de responsabilidad y publicidad.

ERON RIOHACHA

Desde el 2014, la USPEC suscribió el Contrato 346 de 2014 (el 19 de diciembre de 2014) para realizar la consultoría para elaborar los Estudios y Diseños del nuevo ERON para 1.500 cupos, el día 12 de febrero de 2015 el consorcio MPS solicitó la suspensión del contrato en razón a la ocupación del predio por parte de una comunidad indígena de la región.

Desde el 2 de marzo se suspendió el contrato hasta darse por terminado el 28 de marzo de 2016 por la imposibilidad de ejecutar el mismo. El 27 de mayo de 2016 se suscribió acta de liberación del predio Laguneta. Igualmente se decidió iniciar la Liquidación del contrato.

En 2017, la USPEC adelantó el proceso de selección para la nueva contratación de la consultoría para los estudios y diseños, que estuvo publicado en su fase de proyecto de pliego de condiciones y fue suspendido hacia diciembre de 2017 por dificultades con el cronograma del proceso.

Finalmente en el 2018 se firmó el contrato de Consultoría 166 de 2018, para la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la construcción del ERON RIOHACHA en el departamento de la Guajira, con el Consorcio PYD – Culmen, con fecha inicial de terminación del 31 de diciembre del 2018, fecha real 30 de agosto del 2019 por valor de \$1.570'280.053. El contrato se encuentra terminado y con recibido a satisfacción, actualmente se encuentran adelantando la liquidación para

realizar el pago final 428.425.846,07, tal como lo establece las obligaciones contractuales.

Así mismo, suscriben el contrato de Interventoría N. 203 de 2018 con el objeto de desarrollar la “Interventoría técnica, administrativa, contable, jurídica y financiera a la consultoría para la elaboración de estudios técnicos, diseños, gestiones, tramites y permisos para la construcción del ERON Riohacha en el departamento de la Guajira (grupo 1) y ERON Silvia en el departamento de Cauca (Grupo 2)” con Gestión Integral Consultores SAS, fecha inicial de terminación 31 de diciembre de 2018, fecha real de terminación 30 de agosto de 2019. La Entidad informa que no se recibieron los productos finales del objeto contractual correspondiente a la revisión y aprobación de los productos de los contratos de consultoría Nos. 166 y 174 de 2018, así como la información correspondiente donde se le requería allegar el reporte del pago de honorarios por labores desempeñadas del personal vinculado y/o contratado dentro del Contrato de Interventoría No. 203 de 2018 de acuerdo con las obligaciones contractuales. Por lo anterior se adelantó el proceso de incumplimiento al contrato, el 23 de noviembre de 2020 y mediante resolución 591 de 2020 la Directora de Gestión Contractual de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, declara el incumplimiento del contrato de interventoría No. 203 de 2018, y se hace exigible la cláusula penal pecuniaria pactada. Actualmente se está adelantando la liquidación de dicho contrato, con la suscripción de dicha acta se libera los recursos no ejecutados por valor de \$151.516.105,00 y deben realizar el pago correspondiente a la cláusula penal pecuniaria, cuantificada en \$30.303.502,17.

Una vez finalizado el Contrato de Consultoría firman el Contrato de Obra 276 del 2020, el cual cuenta con una inversión de \$181.957.017.859 de acuerdo con el valor adjudicado y se encuentra pendiente la suscripción del contrato de interventoría para lo cual se han presentado varios inconvenientes generando la no iniciación del contrato.

En conclusión la Entidad Informa que a la fecha no ha sido posible iniciar la ejecución del ERON de Riohacha, las demoras en la ejecución de los proyectos denota deficiencias en la gestión administrativa de la entidad, para lograr la ejecución de proyectos, en cumplimiento del objeto de gestionar el suministro de bienes, la prestación de los servicios, la infraestructura, y brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC, garantizando el respeto a la dignidad humana, el ejercicio de los derechos fundamentales y el bienestar de la población privada de la libertad en los establecimientos de reclusión a nivel nacional contraviniendo el Decreto 4150 de 2011 Artículo 5 Funciones numerales 1, 3, 5 y 8 el Decreto 204 de 2016 Artículo 2.2.1.12.1.3 Principio de Eficiencia.

ERON INTERVENTORÍA RIOHACHA

En la evaluación del contrato suscrito mediante el Concurso de Méritos No USPEC-CM-043-2020 cuyo objeto es “Interventoría Técnica, Administrativa, Jurídica, Ambiental, SST y Financiera para la Construcción del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional - ERON de Mediana Seguridad, adecuado para la Operación por Parte el INPEC, en RIOHACHA, Departamento de la Guajira, en SILVIA, Departamento del Cauca y del Nuevo Pabellón N° 4 y Áreas Complementarias del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC Medellín – Bellavista, Departamento de Antioquia, se pudo evidenciar lo siguiente:

El Pliego de Condiciones es un documento confuso en sus reglas, no es claro frente a las condiciones financieras y técnicas que deben cumplir los participantes del proceso, tal y como se puede apreciar en el numeral 5.3. “Requisitos financieros – Indicadores de capacidad financiera” respecto a la capacidad de endeudamiento y capacidad de trabajo que no guarda relación con la solicitada por la entidad y la que deben acreditar los posibles participantes; numeral 5.4.2 “Acreditación de experiencia requerida” se solicita en primer lugar que, para validar la experiencia de los proponentes, los mismos deben certificar el 100% del POE de interventoría en cada Lote, expresado en SMMLV en la sumatoria de los contratos aportados para acreditar y más adelante en el pliego se solicita “La USPEC para efectos de validar la experiencia específica exigirá a los proponentes en hasta DOS (02) contratos cuya sumatoria sea de mínimo el 20% del POE de cada Lote, en: INTERVENTORÍA DE CONTRATOS DE CONSTRUCCION Y/O AMPLIACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y/O CARCELARIOS Y/O HOSPITALES Y/O CLINICAS Y/O EDIFICACIONES DE DEFENSA”, y en el numeral 6 “Factores de evaluación y calificación” se solicita: “INTERVENTORÍA DE CONTRATOS DE CONSTRUCCION Y/O AMPLIACIÓN Y/O REFORZAMIENTO DE EDIFICACIONES DE USO INSTITUCIONAL. NOTA 1: Para obtener el puntaje previsto por “Promedio de facturación mensual Total”, la propuesta debe acreditar hasta DOS (2) contratos válidos; de lo contrario se asignará cero (0) puntos para dicho numeral. NOTA 2: La experiencia calificable en los tres lotes, podrá ser acreditada con contratos aportados en la experiencia habilitante, siempre y cuando sea UNO (1) o DOS (2) contratos para la experiencia calificable. NOTA 3: Los contratos acreditados para la experiencia calificable deberán tener un área construida cubierta mayor o igual 15.000 m², para el Lote 1 NOTA 4: Los contratos acreditados para la experiencia calificable deberán tener un área construida cubierta mayor o igual 13.500 m², para el Lote 2 NOTA 5: Los contratos acreditados para la experiencia calificable deberán tener un área construida cubierta mayor o igual 2.800 m², para el Lote 3 (...)”; sin embargo, en los anexos técnicos ni en los pliegos se establece cual es el área en metros

cuadrados que se piensa intervenir y de los cuales se parte para que la entidad haga este requerimiento y cuál es la justificación de solicitar todos estos metros cuadrados. Lo anterior, da lugar a interpretaciones subjetivas por parte de los interesados, lo cual permite evidenciar que existe una vulneración al principio de objetividad y de transparencia consagrado en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, que señalan que, los pliegos de condiciones deben ser claros y no deben dar lugar a confusiones ni a interpretaciones subjetivas.

La USPEC delimitó la experiencia en el tiempo, limitó el alcance del objeto y solicitó experiencia específica relacionada con la ejecución de contratos con el Estado, lo cual afecta la participación de empresas que cuentan con una amplia experiencia en el sector privado, y que además cuentan con una trayectoria en temas de construcciones o interventoría en obras, lo cual es contrario a lo señalado el parágrafo 5 del artículo 5 de la Ley 1882 de 2018 (Norma que modifica el estatuto de contratación (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007), y a lo establecido en el Concepto No 4201714000004375 “Limitación de la Experiencia General y Específica” de fecha 17 septiembre de 2018 de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Lo anterior, se evidenció al revisar el pliego de condiciones en: Numeral 5.4.1. “EXPERIENCIA HABILITANTE DEL PROPONENTE”: “(...) Los contratos para acreditar la experiencia deberán cumplir las siguientes características: a. Que se hayan celebrado con entidades públicas, no se admitirán contratos celebrados con privados o subcontratos. b. Que las actividades guarden relación directa con el objeto del contrato (...)”. (Negrilla y cursiva fuera de texto) Numeral 5.4.2 “ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA”: “(...) La USPEC para efectos de validar la experiencia específica exigirá a los proponentes en hasta DOS (02) contratos cuya sumatoria sea de mínimo el 20% del POE de cada Lote, en: INTERVENTORÍA DE CONTRATOS DE CONSTRUCCION Y/O AMPLIACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y/O CARCELARIOS Y/O HOSPITALES Y/O CLINICAS Y/O EDIFICACIONES DE DEFENSA.

Adicional a lo anterior, la sumatoria de los contratos acreditados debe haber ejecutado la actividad de interventoría sobre un área construida cubierta igual o superior al 100% del área de la obra a supervisar en cada Lote. Así mismo, la USPEC exigirá que de los SEIS (06) contratos para los Lotes 1 y 2 y CUATRO (4) para el Lote 3, por lo menos DOS (02) se hayan liquidado en los últimos 10 años (...)”. Lo anterior, denota que la USPEC delimitó el proceso de selección infringiendo el marco de contratación y los principios de pluralidad de oferentes y objetividad, sin que se expresara por parte de la entidad en los estudios previos y en los pliegos de condiciones las razones que llevaron a la entidad a limitar el proceso en este aspecto técnico, tal y como lo señala el Concepto No 4201714000004375 “Limitación de la Experiencia General y

Específica” de fecha 17 septiembre de 2018 de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Analizando el criterio de ponderación respecto a la experiencia calificable del proponente señalado en el numeral 6.1, nuevamente la entidad tiende a limitar el principio de pluralidad de oferentes, en el entendido que, en lugar de solicitar experiencia adicional a la mínima requerida condiciona la experiencia al tema de facturación mensual, lo cual busca medir la capacidad económica de los posibles oferentes y no a verificar experiencia. Este criterio está enfocado a que se demuestre la capacidad de solvencia del oferente, lo cual contraría el principio de selección objetiva y lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

Lo anterior deja entrever que el mayor peso en cuanto a los factores de ponderación se lo están dando al componente económico y no al técnico como se detalla en el pliego de condiciones.

La USPEC incurrió en una falta de planeación del proceso de selección, teniendo en cuenta que no hizo una estructuración debida de los componentes técnicos, jurídicos y financieros, y ello se refleja en la decisión de la entidad de revocar la apertura del concurso de mérito No USPEC-CM-043-2020, a través de la Resolución No 000687 de 17 de diciembre de 2020, teniendo en cuenta el número de observaciones que se formularon al pliego de condiciones en el sentido que la entidad revisara el tema de experiencia que no fuera limitada en el tiempo ni a contratos específicos con entidades estatales, ampliara el objeto de los contratos a través de los cuales se debía acreditar el factor experiencia, revisara el tema de los factores de ponderación y aclarara ciertas condiciones técnicas y financieras que se contradecían en el pliego de condiciones. Generando que a la fecha no haya sido posible iniciar la ejecución del ERON de Riohacha, por los problemas para iniciar la ejecución del proyecto denotando deficiencias en la gestión administrativa de la entidad. Lo anterior, denota que la entidad falló en el componente de planificación y planeación del proceso, pues si el mismo hubiese estado bien estructurado y con todos sus componentes claros a la luz de los principios de la contratación pública (Objetividad, transparencia y pluralidad de oferentes), las resultados del proceso de selección no hubiese sido la revocatoria, sino la adjudicación y en consecuencia no se hubiese afectado la ejecución del Contrato de Obra No 276 del 2020 el cual cuenta con una inversión importante de \$181.957.017.859. Por lo anteriormente expuesto se constituye una observación administrativa con incidencia disciplinaria de conformidad con la ley 734 de 2002.

1.3.2.2. Salud

Recursos entregados en Administración del Fondo de Atención en Salud de la PPL

En la Ley 1709 de 2014, se crea el Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, el cual estará constituido por recursos del Presupuesto General de la Nación, recursos que serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital, para lo cual la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil.

Desde el año 2016, el patrimonio autónomo del Fondo Nacional de Salud, se encuentra en administración por un consorcio conformado por Fiduprevisora S.A. (con el 90% de participación) y Fidagraria con el 10% restante), a través de un contrato de fiducia mercantil, suscrito con la USPEC, para la prestación del servicio de salud a las PPL, de acuerdo con el Modelo de Atención en Salud definido por el Ministerio de Salud, para garantizar la atención en salud en todos los niveles de complejidad a la población privada de la libertad.

El contrato actual de fiducia mercantil es el No.145 de 2019, en el cual bajo la coordinación del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud y por instrucción de la USPEC, el consorcio adelanta actividades para la atención en salud que requieren las PPL.

Finalmente, es preciso mencionar la importancia que tiene respecto a la verificación de calidad de los servicios de alimentación y salud, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1709 de 2014, en la cual se creó la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario que entre sus funciones y facultades están:

- Realizar visitas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.
- Elaborar informes periódicos sobre el estado de las condiciones de reclusión del sistema penitenciario y carcelario y de los establecimientos penitenciarios, con especial atención a la garantía de los derechos fundamentales de la población reclusa. Estos informes se harán anualmente y se presentarán al Gobierno Nacional.
- Verificar que las unidades de prestación de servicios de salud existentes dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios cuenten con la infraestructura e insumos necesarios para tal fin.
- Revisar las condiciones de infraestructura que garanticen la provisión de servicios de calidad tales como agua potable, luz y demás que fomenten un ambiente saludable.

El Ministerio de Justicia y del Derecho será el encargado de convocar periódicamente a las reuniones del Comité, coordinarlas, llevar la Secretaría Técnica y poner a su disposición los recursos mínimos necesarios para su adecuado funcionamiento y la Comisión deberá reunirse al menos una vez cada dos meses.

A la fecha los recursos permanecen sin depurar en el tiempo, sin que se evidencien acciones concluyentes que permitan legalizar estos saldos, por lo tanto, los hallazgos registrados en el informe de la auditoría financiera de la vigencia 2019 con relación a esta cuenta se mantienen; aunado a que en la vigencia no se presentó información de legalización, lo que conlleva a posibles pérdidas de recursos y procesos litigiosos de las partes.

Es así como, en los Recursos Entregados en Administración, registra los recursos entregados por la USPEC al Consorcio Fondo de Atención en Salud de la PPL, para la administración y pago de los contratos suscritos por el consorcio para la prestación integral y oportuna de los servicios de salud para la PPL, así: Contrato de Fiducia Mercantil No.363 del 23/12/2015, con un saldo de recursos en administración por \$16.630.895.347,98, contrato No.331 del 27/12/2016, con un saldo de recursos en administración por \$62.572.016.901,68 y contrato No.145 de 2019, con un saldo de recursos en administración por \$342.693.235.610,18, para un total de recursos entregados en administración por \$421.896.147.859,84, que representa una diferencia de \$40.960.353.290,82 cuantía que se encuentra sobrestimada por el valor de los pagos mensuales de los contratos de salud suscritos por la fiducia que no fueron legalizados por el fideicomitente en las vigencias del contrato que lo causaron, con base en los reportes mensuales entregados por el consorcio, para haberlos liquidado oportunamente sin la interrupción del servicio.

A la misma fecha de corte, no se han legalizado los pagos efectuados y reportados por el Consorcio en el informe de gestión mensual de diciembre de 2020, por \$372.738.286.209,46 del periodo comprendido entre la fecha de suscripción del acta de inicio del contrato, 01 de abril del 2019 al 31 de diciembre del año 2020, lo que genera sobrestimación del saldo de la cuenta por este valor.

Los contratos 353 de 2015 y 331 de 2016 a la fecha se encuentran pendientes por liquidar, lo cual no le permite al ente de control tener una realidad de lo ejecutado y de los saldos que quedaron disponibles en virtud de la ejecución de los citados contratos.


La falta de legalización de los recursos entregados en administración con más de una vigencia denota deficiencias del área contable y de la encargada de la supervisión y legalización de los gastos reportados por el consorcio, lo cual ha

65

generado la pérdida del control y retrasos en la legalización de los recursos, lo que denota deficiencias administrativas, operativas y de control, que inciden en el cumplimiento de las responsabilidades de calidad, confiabilidad y oportunidad de la información contable generada en las dependencias involucradas en el proceso, toda vez, que los gastos por concepto de salud se registran después de pasada la vigencia, lo cual trae como consecuencia la re-expresión de estados financieros.

Otrosí Contratos Fiduciarios de Administración y Pagos - FNSPPL

La USPEC ha celebrado 3 contratos de Fiducia Mercantil, No.363 de 2015, No.331 de 2017 y No.145 de 2019, suscritos con el Consorcio Fondo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad – PPL, conformado por Fiduprevisora y Fiduagraria S.A.

El objeto de los citados contratos de fiducia consistió en: *“Administración y pagos de los recursos dispuestos por el Fideicomitente en el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad”* cuyo alcance fue: *“Los recursos del FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD que recibirá la SOCIEDAD FIDUCIARIA deben destinarse la celebración de contratos derivados y pagos necesarios para la prestación de los servicios en todas sus fases, de la PPL a cargo del INPEC (...)”* 

Según los datos incorporados en el acta de fecha 10 de diciembre de 2020, los citados contratos iniciaron y culminaron, así:

- Contrato No.363-2015 Inició en 2015 y finalizó el 26 de diciembre de 2016.
- Contrato No.331-2016 Inició el 28 de diciembre de 2016 y finalizó el 29 de marzo de 2019.
- Contrato No.145-2019 Inició el 1 de abril de 2019 y finalizó el 15 de diciembre de 2020.

Los contratos de fiducia y en general los contratos estatales pueden ser susceptible de modificación, siempre y cuando, el contrato se encuentre vigente y en ejecución; de tal suerte que, vencido el plazo de ejecución las partes del contrato se encuentran impedidas para realizar actuaciones contractuales que vayan encaminadas a modificar las cláusulas del contrato o adicionar recursos, so pena de una nulidad absoluta. El vencimiento del plazo contractual determina la finalización del contrato y, en consecuencia, la imposibilidad del contratista para continuar con la ejecución de este. En este sentido, una entidad pública no puede suscribir un documento modificatorio, en razón a que la modificación requiere de un contrato adicional, el cual no

puede suscribirse una vez expirado el límite temporal original, pues el contrato está concebido para regular conductas o acontecimientos futuros, esto es, situaciones por venir y no para convalidar situaciones que hayan pasado. Lo que nos lleva a afirmar que es imposible revivir lo que jurídicamente ha dejado de existir.

Al respecto el artículo 32, numeral 5, inciso segundo, de la Ley 80 de 1993, precisa que: “(...) *Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados (...)*”.

Sobre el tema en particular el Consejo de Estado a través de Sentencia con Radicado No.73-001-23-00-000-2009-00468 (48.801), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, Consejera Ponente Marta Nubia Velásquez Rico ha señalado: *“Sin la previa existencia del contrato original, el contrato adicional, prórroga u otro sí no está llamado a subsistir. Se establece que las prórrogas, contratos adicionales y otro sí, cuando son mecanismos para introducir alguna modificación al contrato inicial, comoquiera que no trastornan o desdibujan su objeto, no constituye un nuevo acuerdo, por tanto su existencia se deriva del contrato primigenio y de este dependen los elementos de su esencia en ese sentido, si el objeto del contrato primigenio no fue alterado por la suscripción del otro sí, sino que tuvo como finalidad principal ampliar el plazo contractual inicial a efectos de obtener claridad en las cuentas y saldos para lograr su liquidación, sin perjuicios de que en ese lapso el contratista continuara ejecutando actividades convenidas con anterioridad, obteniendo los ingresos procedentes de su explotación. Por ende si el otro sí derivó del contrato primigenio y si este se regía por las normas comprendidas en la ley 80 de 1993, aquel también debía someterse a los postulados de dicha normativa, por ello si el plazo contractual del contrato inicial venció en una fecha, no resulta ajustado pretender, dos meses después de su vencimiento, dotar de una causa jurídica retroactiva la relación de hecho, pues atendiendo a los postulados del estatuto de contratación estatal, para el perfeccionamiento del pacto por el cual se amplió el plazo, no bastaba el mutuo consenso de las partes, ya que su existencia debía sujetarse a la misma solemnidad que se ciñó el acuerdo del cual dependía, que imponía observarse antes del vencimiento del plazo que aspiraba extender y no meses después de haber fenecido el término estipulado en consecuencia, no es posible prolongar la existencia de un acuerdo cuando este ya se encuentra expirado”.*

Dicho lo anterior, no se puede pretender bajo ningún pretexto revivir el contenido de las cláusulas contractuales cuando el contrato inicial ha cumplido su plazo de ejecución.

Ahora bien, en el caso particular se puede observar que, la USPEC hizo un otro sí modificatorio al contrato No.145 de 2019 en su cláusula octava, en el sentido de dar alcance jurídico a 2 contratos que ya habían fenecido respecto a su plazo de ejecución, lo cual, no es coherente pues los efectos jurídicos y los recursos económicos que amparaban la ejecución de los contratos No.363 de 2015 y No.331 de 2016 se encuentran vencidos y fueron consumados dentro de las vigencias para la cual fueron concebidos.

Lo anterior, denota deficiencias administrativas, operativas y de control, lo cual no ha permitido la debida liquidación de los contratos que ya están terminados, ni la legalización de los saldos registrados en cada uno de ellos identificados cada uno con un NIT diferente, por lo que han permanecido registrados en los estados financieros de la entidad por más de una vigencia afeando la razonabilidad de las cuentas donde se encuentran registrados.

1.3.2.3. Acceso a la justicia

En la auditoría a la USPEC, se determinó que en la vigencia 2020, la entidad no dispuso de recursos asignados para este fin, si bien se adelantaron actividades en el marco del cumplimiento de la política de Participación Ciudadana, debido a que, durante la vigencia, no se propuso el plan de ejecución de la Política en mención con el presupuesto de gastos respectivo que permitiera la asignación de recursos en debida forma.

Sin embargo, en respuesta a lo observado, la USPEC, relaciona las actividades desarrolladas, como fueron:

Se actualizó la caracterización de usuarios (identificación de tipos de usuarios que se utilizan los canales de información: telefónico, correo electrónico, correo postal, presencial y aplicativo pqrds). Edición 2020, que se encuentra publicado en la página web, en el siguiente enlace <https://www.USPEC.gov.co/caracterizacion-de-usuarios/>

Se actualizó la carta de trato digno, la cual se encuentra publicada en la página web, en el siguiente enlace https://www.USPEC.gov.co/?page_id=299

En la actualidad se están implementando las políticas, los manuales y los formatos para poder asesorar a los servidores públicos del procedimiento a seguir con la entrega de esta información el LINK que redirige a la Procuraduría ya se encuentra en la página WEB Institucional https://www.USPEC.gov.co/?page_id=305

Se cuenta con una Política de Protección de Datos, la cual puede ser consultada en el link <https://www.USPEC.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/A1-S1-PO-01-Politica-Protec-Datos-Person-V01.pdf>

Se actualizó el portafolio de servicios de la Unidad de Servicios Penitenciarios, el que puede ser consultado en el link https://www.USPEC.gov.co/?page_id=295

Con el objetivo de analizar y fortalecer la misionalidad de la Entidad y con el fin de presentar estrategias más efectivas en la satisfacción de nuestros clientes, se realizaron encuestas, de lectura automática a todos los peticionarios que han suministrado su correo electrónico.

El resultado puede ser consultado en el siguiente link: enlace <https://www.USPEC.gov.co/caracterizacion-de-usuarios/>

Se realizó el monitoreo del total de solicitudes recibidas, del total de traslados por competencia a otras entidades y promedio de respuesta en días hábiles, que se encuentran publicados en el siguiente link: <https://www.USPEC.gov.co/informes-pqrd/>

Se convocó a través del link <https://www.USPEC.gov.co/participacion-ciudadana/> a los grupos de valor, para que participaran en la construcción del plan anticorrupción y atención al ciudadano

Acciones para las cuales se han destinados recursos para llevarse a cabo, pese a que su momento no contaba con una asignación específica de recursos.

No obstante durante la vigencia 2020 y lo corrido del 2021, al interior de la Entidad se gestionó la solicitud de ajustes presupuestales para la asignación de recursos destinados al cumplimiento de la Política de Participación Ciudadana, razón por la cual se elaboró la propuesta para desarrollar el plan estratégico de atención al ciudadano y de participación ciudadana para las vigencias 2020 y 2021, a partir de la cual se presentó justificación sobre el plan de participación ciudadana, dirigido a la Oficina Asesora de Planeación (OAPLA), mediante memorandos I-2021-000492 11/02/2021 e I-2021-000536 15/02/2021, quien aprobó un rubro de once millones de pesos (\$11.000.000,00) para el desarrollo de las actividades propuestas.

En desarrollo de la auditoría Financiera a la USPEC, se estableció:

Disposición y Uso de Equipos para Audiencias Virtuales Jamundí (IP)

De acuerdo con la verificación física realizada por la CGR al COJAM Jamundí, se evidencia que, los equipos para la celebración de audiencias virtuales adquiridos mediante los Contratos No. 213 – 2019 y 259 – 2020, que fueron entregados por la USPEC al COJAM Jamundí, no están siendo utilizados para los fines del proyecto de “Implementación de Salas para realización de audiencias y diligencias judiciales en los ERON. Por lo anterior, las audiencias virtuales se han venido realizando con equipos de cómputo diferentes a los adquiridos. Aunado a lo anterior el COJAM Jamundí no dispone de salas o espacios adecuados para celebrar dichas audiencias.

La situación evidenciada obedece a:

- Los funcionarios responsables de operar los equipos adquiridos en el COJAM Jamundí no disponen de los manuales de operación de los equipos adquiridos por la USPEC.

- Los funcionarios que actualmente están designados por el COJAM para el manejo de los equipos manifiestan no haber recibido la capacitación.
- Los funcionarios del COJAM Jamundí que están operando los equipos adquiridos por el USPEC, desconocen el servicio de soporte técnico que el contratista debe prestar para la operación de los equipos cinco (5) días ocho (8) horas al día, por lo cual no acuden a esta herramienta de ayuda, cuando se presentan los problemas técnicos de operación de los equipos.
- Aunado a lo anterior, los funcionarios del COJAM Jamundí que atendieron la visita fiscal manifiestan que, con la emergencia sanitaria decretada por el COVID 19, cambiaron las condiciones de las audiencias y los juzgados dejaron de utilizar la plataforma del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) de la Rama Judicial, para acogerse a la modalidad laboral de trabajo en casa, utilizando, por ende, plataformas más comerciales como Zoom y Teams. Debido al desconocimiento en la operación de los equipos adquiridos, los funcionarios responsables en el COJAM Jamundí de su operación, empezaron a tener problemas de conectividad, por lo que decidieron utilizar equipos de cómputo propios diferentes a los provistos por la contratación objeto de revisión.
- La falta de coordinación entre la USPEC y el INPEC en las etapas del proceso para la implementación del proyecto.
- La CGR observó además que la política interna de manejo de personal implica que un funcionario no permanezca más de 06 meses en un sitio por tanto hay rotación constante, condición que afecta la continuidad en el conocimiento para operar los equipos adquiridos por la USPEC.

Lo anterior permite inferir, deficiencias en la coordinación entre la USPEC y el INPEC que conlleva a que actualmente no se estén utilizando los dos (2) equipos adquiridos y recibidos por el COJAM Jamundí, afectando la efectividad de la inversión de los recursos públicos.

Por lo anterior teniendo en cuenta el objeto y alcance del contrato (43 Establecimientos) y con base en lo evidenciado en el Establecimiento de Jamundí se adelantará una Indagación Preliminar.

1.3.3. DERECHOS DE PETICION


En el primer semestre de 2021, se tramitaron dentro del proceso de Auditoría, trece (13) derechos de petición e insumos de auditoría para trámite, los cuales fueron remitidos por la PPL, respecto a deficiencias en la prestación de los servicios de alimentación, infraestructura y salud.

1.3.3.1. Derechos de Petición Alimentación a PPL

El servicio de alimentación para internos se atiende con recursos asignados del rubro de transferencias corrientes, A-03-04-01-014 - ALIMENTACION PARA INTERNOS, el cual a 31/12/2020 presentó compromisos por valor de \$451.698 millones de pesos.

La USPEC, es la entidad encargada de suministrar el servicio de alimentación para las Personas Privadas de la Libertad-PPL, en los diferentes Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (Estaciones de Policía, Unidades Tácticas Militares, Centros de Reclusión Militar Autorizados), servicio para el cual durante la vigencia 2020 realizó la contratación por selección abreviada, con el mecanismo de adquisición de bolsa de productos, a través de la Bolsa Mercantil de Colombia –BMC.

La USPEC adelantó la vinculación de los prestadores del servicio de alimentación para el año 2020 a través de la Bolsa Mercantil de Colombia-BMC.

Este mecanismo consiste en la aplicación de una subasta inversa en la cual se eligen, con la intermediación de dos comisionistas o comitentes compradores, los contratistas que se encargan de la operación. 

En el valor de la negociación se contemplan aspectos de costeo y adquisición de alimentos (insumos y materias primas), transporte, contratación de talento humano, compra, instalación y mantenimiento de los equipos de cocina y menaje, dotación de personal, análisis microbiológicos de los alimentos, entre otros.

La negociación se realizó inicialmente entre el 9 de enero y el 31 de mayo de 2020, posteriormente se prorrogó la operación hasta el 3 de agosto de 2020, se realizó un segundo proceso con inicio de operaciones 4 de agosto de 2020 y hasta el 4 de diciembre de 2020, el cual fue prorrogado hasta el 31 de marzo de 2021. Dentro de la negociación se plasmó que la alimentación que se debió suministrar a la PPL durante su ejecución debe ser de una RACIÓN que involucra cuatro (4) tiempos de comidas, (Desayuno, Almuerzo, Cena y Refrigerio Nocturno), en ciclos de 18 menús, que se publican para conocimiento de la PPL.

En marzo de 2021 suscribió el contrato interadministrativo No. 160 de 2021, para realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de la prestación del servicio de alimentación.

Durante la vigencia 2021 la CGR ha recibido reiterativas denuncias relacionadas con la vulneración al derecho a una alimentación digna, balanceada, en proporciones aceptables, en los horarios establecidos y en adecuadas condiciones de higiene y salubridad, entre otros, todo ello teniendo en cuenta lo estipulado en los contratos firmados con los operadores de este servicio a nivel nacional.

La CGR, evaluó la información reportada por la PPL, los Establecimientos Penitenciarios involucrados, el INPEC y la USPEC, dentro de la cual se encontró que se presentan incumplimientos en la ejecución de los contratos de prestación del servicio de alimentación y la USPEC no da estricto cumplimiento a las funciones de selección, control y supervisión.

En el seguimiento realizado por la CGR se evidenciaron las deficiencias que se presentan a continuación:

Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-206414-82111-SE (COBOG)


Delegados de DDHH de los diferentes patios de la estructura número uno del complejo penitenciario COBOG, realizan solicitud a la USPEC para que haga cumplir el suministro la alimentación en buenas condiciones de higiene y en los horarios adecuados y en la cantidad y calidad suficiente y balanceada.

En la revisión de la información reportada por la PPL, los Establecimientos Penitenciarios involucrados, el INPEC y la USPEC, dentro de la cual se encontró que se presentan incumplimientos en la ejecución de los contratos de prestación del servicio de alimentación y la USPEC no da estricto cumplimiento a las funciones de selección, control y supervisión, evidenciada en los siguientes hechos:

- A pesar de las constantes quejas sobre el servicio de alimentación, la USPEC no realiza visitas de supervisión periódicas y en algunos casos se realizan cada 3 o 4 meses, para revisar que los operadores cumplan con los estándares de calidad, cantidad e inocuidad conforme con los requerimientos técnicos pactados.
- El INPEC remite mensualmente a la USPEC informes con resultados de las actas del Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación - COSAL, en las cuales se enuncian los permanentes incumplimientos de aspectos como: - Se sobrepasa continuamente el máximo de intercambios de alimentos y preparaciones permitidos por la USPEC (máximo 3 por ciclo de 18 días), - No se entrega la totalidad de los componentes instaurados en el ciclo de menú, - No se realiza el mantenimiento preventivo ni

correctivo de menor cuantía requerido en el servicio de alimentación, - Los distribuidores y manipuladores de alimentos no cuentan con certificación médica de aptitud para manipular alimentos, - El Operador no suministra la dotación para todo el personal que realiza actividades relacionadas con la prestación del servicio de alimentos, - No se garantiza el número de Manipuladores de Alimentos mínimos estipulados en los anexos técnicos para apoyar el servicio de alimentación, - El operador no instaló la totalidad de medidores de servicios públicos (calibrados, certificados y en funcionamiento) para verificar el consumo de los diferentes servicios públicos, - No suministra soportes de afiliación y respectivo pago de ARL de la población PPL que ejerce actividades de manipulación y distribución de alimentos, - El Operador del servicio excede la jornada máxima de 8 horas día y 48 por semana, de la PPL que prestan el servicio, entre otros aspectos, respecto de alrededor de 90 ítems evaluados y sobre los cuales el incumplimiento fue reiterativo mes a mes y sin solución.

- Ante los reiterativos incumplimientos de las obligaciones pactadas, la USPEC, utiliza en contadas ocasiones el mecanismo de descuentos en dinero aplicables al operador y no ha utilizado la declaratoria de incumplimiento del contrato, establecidos en el numeral 11 de la negociación.

Situaciones que obedecen a deficiencias en seguimiento y control de actividades y supervisión de contratos. 

Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-203653-82111-SE (El Barne)

Los internos del patio No. 8 del CEPAMSEB-El Barne, mediante derecho de petición, solicitan intervención ante la penitenciaría el Barne con el fin que se realice seguimiento a las entidades de salud, empresa de alimentos LIBER S.A. y USPEC, debido a que área de sanidad no cumplió con los protocolos de bioseguridad para garantizar el derecho a la salud de la bacteria del COVID19 y de igual forma sucede con la contratación de la empresa Proalimentos LIBER S.A. ya que la USPEC no terminó la construcción de un nuevo rancho para la preparación de nuestros alimentos, y la alimentación no cumple con las condiciones de higiene requeridas.

En la evaluación de las respuestas enviadas por el Establecimiento Penitenciario, el INPEC y la USPEC, con ocasión de los requerimientos de información formulados por la CGR, para atender la petición, se evidencia que en el EPAMSCAS COMBITA Estructura de Mediana Seguridad EL BARNE, a pesar que cuenta con nuevas instalaciones de rancho para preparación de alimentos; sin embargo, a la fecha según respuesta del INPEC no está en

funcionamiento por falta de dotación del mismo, la preparación de alimentos se realiza en el lugar “la Capilla” en la cual el operador no cumple con el mantenimiento preventivo y correctivo de equipos e instalaciones establecido en el contrato, no tiene medidas sanitarias, de acuerdo a la evidencia fotográfica se presenta condiciones inadecuadas de preparación de alimentos, razón por la cual se reciben constantes denuncias de PPL al respecto.

De otra parte se observa la falta de dotación y de implementos a los PPL para la manipulación de alimentos, así como la falta de mantenimiento y/o exigencia al operador de alimentación para que cumpla con las condiciones físicas pactadas.

Se evidenció que el nuevo rancho aun no entra en funcionamiento, ya que la entidad suscribió el contrato No. 262 de diciembre de 2020 y cuyo objeto es la dotación del equipo de cocina y dotación operativa para el funcionamiento del mismo, aunque la ejecución del contrato inicio el 15 de diciembre cuenta con 2 prórrogas y su terminación estaba prevista para el 30 de junio de 2021.

Derechos de Petición EPCAMS – Valledupar

- **Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-202643-82111-SE**



Los privados de la libertad pertenecientes al Movimiento Nacional Carcelario, reclusos en el EPCAMS-Valledupar, allegaron copia de denuncia pública y copia de solicitud realizada en febrero de 2020 al Senado de la Republica, Cámara de Representantes, Ministerio de Justicia, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación y al INPEC, en la cual denuncian incumplimiento en la calidad y horarios de alimentación, pésimo servicio de expendio.

- **Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-203888-82111-SE**

El PPL, Interno del EPCAMS-Valledupar, pabellón 4 celda 510, mediante correo electrónico radicada con número 2021ER0019287 del 18/02/2021, en la cual expone entre otros mala e insuficiente alimentación en el establecimiento y no ha habido sanción a los contratistas.

- **Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-205431-82111-SE**

La Coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la Republica el 12/03/2021 mediante correo electrónico trasladó

por competencia de derecho de petición CDH-CE-CV19-109-2021, sobre presunta vulneración al derecho de alimentación digna en el EPCAMS-**Valledupar** y adjunta copia de archivo que contiene copia de Denuncia Pública realizada por algunas PPL pertenecientes al Movimiento Nacional Carcelario, reclusos en la penitenciaría de Valledupar "La Tramacúa", fechada en enero 29 de 2021 y según el escrito remitida con copia a la CGR, el Ministerio Público, y las Comisiones de Paz y DDHH del Congreso de la República y ONGs de DDHH.

➤ **Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-201491-82111-SE**

La Coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la Republica el 24/01/2021 mediante correo electrónico trasladó el derecho de petición radicado CDH-CS-CV19-0035-2021, sobre presuntas irregularidades en la prestación del servicio de alimentación y demás asuntos al interior del Establecimiento Penitenciario y Carcelario EPCAMS-**Valledupar**.

➤ **Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-201503-82111-SE**

La Coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la Republica el 24/01/2021 mediante correo electrónico trasladó derecho de petición radicado CDH-CS-CV19-0033-2021, sobre presuntas irregularidades en la prestación del servicio de alimentación y demás asuntos al interior del Establecimiento Penitenciario y Carcelario EPCAMS-**Valledupar**.

➤ **Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-202568-82111-SE**

El abogado UFP defensor de DDHH el 29/01/2021 mediante correo electrónico remite Denuncia del Movimiento Nacional Carcelario – Privados de la Libertad EPCAMS – Valledupar, donde se pone de presente el manejo de contratos y dineros públicos para la alimentación y expendio de las personas privadas de la libertad del EPCAMS-Valledupar y adjunta archivo que contiene copia de Denuncia Pública realizada por algunas PPL pertenecientes al Movimiento Nacional Carcelario, reclusos en la penitenciaría de **Valledupar** "La Tramacúa", fechada en enero 29 de 2021 y corresponde a los mismos hechos denunciados en el derecho de petición clasificado con código SIPAR: 2021-205431-82111-SE.



➤ **Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-207768-82111-SE (Valledupar)**

Mediante correo electrónico con Asunto: Remisión oficio radicado por internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de **Valledupar**, Cesar, “La Tramacúa” – Jornada de Protesta y Huelga de Hambre, donde anuncian la realización de una jornada de protesta pacífica y huelga de hambre. En la comunicación suscrita y firmada por 150 personas allí recluidas, se denuncian presuntas violaciones a los derechos humanos relacionados con la alimentación y la salud de los internos y solicita respuesta con copia a ella y a la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República.

Una vez tramitados los Derechos de Petición relacionados con la EPCAMS Valledupar se evidenciaron los siguientes hallazgos:

Operador Alimentación EPCAMS -Valledupar

En la evaluación realizada a la información remitida por el Establecimiento Penitenciario, el INPEC y la USPEC, se evidenciaron reiterados incumplimientos por parte del operador de alimentos de este establecimiento penitenciario, relacionadas con:

- Falta de implementación de procesos de producción.
- Falta de mayores controles dentro del proceso, respecto a cantidad y calidad de la alimentación entregada.
- El operador no cumple con documentación y formatos en general, no cuenta con planes y programas de obligatorio cumplimiento y se encuentran registros con información incompleta.
- Deficiencias en procesos de limpieza y desinfección de áreas y alimentos antes del almacenamiento en el cuarto de refrigeración.
- El operador no cumple con los equipos mínimos requeridos.
- Retrasos en el horario establecido para el servicio de alimentación
- Cambios frecuentes de personal y no se garantiza la continuidad de los procesos.
- El operador no presenta los soportes de pago y afiliación a ARL del PPL que labora en el rancho.
- Falta de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Equipos e Instalaciones.
- El operador no realiza la entrega de la totalidad de menaje para la PPL según lo establecido en el Documento de Condiciones Especiales.
- No entrega completa de dietas terapéuticas para la PPL de acuerdo con las condiciones definidas en el Documento de Condiciones Especiales y Manual de Dietas Terapéuticas.
- El operador no cumplió a cabalidad con lo estipulado en el numeral 5. Fechas Especiales, del documento de condiciones especiales, respecto a las

76

modificaciones de los menús correspondientes a los días de: Las Mercedes, Navidad, Año Nuevo, jueves y viernes Santo, Día de la madre (reclusión mujeres) y Día del padre (reclusión hombres), en las cuales el operador se obliga a suministrar la alimentación de acuerdo con las costumbres de la región y gusto de la PPL.

Lo anterior evidencia debilidades en las actividades de seguimiento y control establecidos respecto a los contratos celebrados por la entidad específicamente respecto a las condiciones de la preparación y suministro de alimentos, que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones encomendadas.

Los incumplimientos del operador señalados en la observación han sido reiterativos y las visitas de supervisión corresponden a dos en un año de ejecución del contrato.

Supervisión Contrato Alimentación

En la prestación del servicio de Alimentación a la PPL del EPAMS-Valledupar, se han observado reiterados incumplimientos por parte del operador DNP Servicios SAS, respecto a los requisitos higiénico sanitario y nutricional en la cadena de procesamiento, preparación y distribución de alimentos, así como deficiencias en las condiciones de cantidad, calidad, horarios, ciclos y menús establecidos, soportados en las Actas del COSAL del año 2020 y visitas técnicas realizadas por personal de la USPEC, sin embargo, durante la ejecución del mencionado contrato, la USPEC solo ha adelantado dos visitas por el equipo técnico de supervisión, a pesar de que en ambas visitas han encontrado inconsistencias que generaron la aplicación de descuentos económicos (dos por valor de \$40.049.788,97) al operador y en los demás informes de supervisión se limita a exponer las actividades adelantadas por el supervisor y respecto a los establecimientos penitenciarios incluye el número de PPL, las raciones entregadas en el mes y finalmente la expresión “No se presentan novedades en materia de alimentación”, es decir, no hace referencia a los diferentes y constantes incumplimientos del operador.

Lo anterior por deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento implementados por la USPEC.

Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-201191-80054-D (Pedregal)

La CGR el 22/01/2021 recibió correo electrónico de Familias Unidas Pedregal, con asunto: Solicitud de visita de Inspección al área de preparación de alimentos y de bodega del Establecimiento Carcelario El Pedregal y en el que informan presunta mala calidad e incumplimiento de los menús de los

alimentos suministrados a los internos del COPED- Pedregal. Analizada la Información se evidenció

Operador de Alimentos en COPED-Pedregal

En la prestación del servicio de Alimentación al COPED-Pedregal, se han observado incumplimientos por parte del operador Organización Nueva Aurora, respecto a los requisitos higiénico sanitario y nutricional en la cadena de procesamiento, preparación y distribución de alimentos producidos dentro de los establecimientos de reclusión, así como la falta de continuidad, oportunidad, cantidad, calidad y cumplimiento de menús establecidos para la adecuada prestación del servicio de alimentación, soportados en las Actas del COSAL del segundo semestre del 2020, algunos informes de supervisión, videos de las diferentes reuniones de las partes y en las denuncias presentadas por la PPL, ante el INPEC y la USPEC, sin que a la fecha se hayan aplicado las sanciones previstas y/o solicitado a la BMC la declaratoria de incumplimiento del contrato y adicionalmente, el establecimiento cuenta con un concepto DESFAVORABLE emitido por la autoridad sanitaria local y el GRUAL del INPEC categoriza a este establecimiento como de riesgo ALTO.

Durante la ejecución del mencionado contrato, la USPEC ha adelantado una visita por parte del equipo técnico de supervisión, a pesar de que en esta encontraron inconsistencias que generaron la aplicación de descuento económico al operador y en la mayoría de los demás informes de supervisión se limita a exponer las actividades adelantadas por el supervisor y respecto a los establecimientos penitenciarios incluye el número de PPL, las raciones entregadas en el mes y menciona algunas deficiencias en el servicio, pero no se toman medidas respecto a los diferentes y constantes incumplimientos del operador.

Estas situaciones obedecen a deficiencias en el control y seguimiento a la ejecución contractual de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y en el numeral 4.3.1. de las condiciones especiales del contrato, impactando de manera negativa la gestión misional de la entidad.

Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2021-200815-82111-D (Picota)

El interno del patio ERE SUR celda 42 del COBOG-La Picota, el 17/01/2021 remite a la CGR copia de queja enviada al director de la USPEC con referencia: PATIO ERE SUR PICOTA, solicitud en la cual el solicitante le expone que el contratista debe entregar lo correspondiente a las raciones, en alimentos sin preparar, de la canasta básica, como son arroz, aceite, huevo, azúcar y algunas frutas y verduras y NO está haciendo entrega de estos

artículos, como corresponde, en el mes de noviembre no se hizo entrega de ningún producto alimenticio, así mismo en el mes de diciembre solo entregó lo correspondiente a \$80.000 por interno mensual, existiendo una diferencia toda vez que lo que factura son \$330.000 mensuales por PPL, lo que constituye a criterio de este quejoso, un presunto “*peculado por apropiación*” y considera que lo que lleva ejecutado de esta empresa se ha producido un detrimento patrimonial, superior a los \$20.000.000 de pesos, en lo que respecta a ese patio. Tramitado el derecho de petición se evidenció:

Servicio de Alimentación Patio ERE SUR COMEB PICOTA

A partir de la denuncia Código SIPAR 2021-200815-82111-SE y Radicado 2021ER0004142, del 17/01/2021, se solicitó a la USPEC informar el procedimiento establecido para suministrar la alimentación a la PPL cuando se realiza con alimentos sin preparar, respecto a periodicidad, cantidad, calidad y valor. A lo cual, como respuesta al requerimiento CGR-AFUSPEC-08, la entidad respondió: “Dentro de la negociación, la prestación del suministro de alimentación a la PPL debe ser entregada como ración preparada en los cuatro tiempos establecidos (Desayuno, Almuerzo, Cena y Refrigerio Nocturno), no se contempla el mecanismo de entrega de alimentos sin preparar.

Mediante la Resolución 3277 de 2007, recogida por la Resolución 2880 del 3 de septiembre de 2020, por medio de la cual se estableció el reglamento interno del establecimiento, se reglamentó el suministro de alimentos para la PPL del Pabellón ERE SUR, al cual, según acuerdo, se deben entregar alimentos en crudo. Esto es confirmado por el operador UT Alimentos Saludables, quien afirma que desde el inicio de la ejecución del contrato fue informado de manera verbal del acuerdo mencionado, en el que se solicitaba entregar las materias primas para la preparación de los alimentos de la PPL que se encuentra en el patio mencionado.

Lo anterior demuestra un desconocimiento por parte de la USPEC del funcionamiento y prestación del servicio de alimentación en este establecimiento, impidiendo el correcto seguimiento a la calidad y oportunidad del servicio prestado, que la entidad tiene por obligación. Esta situación evidencia falta de coordinación institucional entre INPEC y USPEC, lo que impide garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas.

1.3.3.2. Derechos de petición temas de Infraestructura

Derecho de petición clasificado con el código SIPAR: 2020-201972-80174-D. (Establecimiento Doña Juana – Regional Caldas)

La Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Justicia, remitió al equipo auditor copia de correo electrónico remitido por el Gerente Departamental de Caldas de la CGR, en el que remite “... *petición presentada por la señora Flor Munera, en representación de algunas personas privadas de la libertad internas en el establecimiento penitenciario doña Juana de la Dorada...*” y copia de correo electrónico de un funcionario del INPEC, con respuesta remitida a la Procuraduría General de la Nación – Regional Caldas con Ref.: Infraestructura Regional Viejo Caldas del INPEC y Asunto: Respuesta comunicado 2021ER0003308 emitido por la Procuraduría Regional Caldas en relación con solicitud de algunas PPL reclusos en la Penitenciaria CPAMSDO (cárcel doña Juana de la Dorada Caldas), sobre deficiencias en mantenimiento de infraestructura y mantenimiento de áreas.

A partir de la información allegada por el INPEC en relación con la denuncia del asunto y la información disponible de la USPEC en materia de contratación para infraestructura, se pudo establecer que las entidades han evidenciado las necesidades expuestas por los denunciantes del establecimiento CPAMSLDO, para lo cual se han tomado medidas que permiten mitigar los eventos expuestos. En relación con la infraestructura a cargo de la USPEC, estas medidas corresponden a la suscripción de contratos de obra para el mantenimiento de la mayoría de las zonas expuestas por los denunciantes y los cuales se encuentran con porcentajes de ejecución superiores a 95%.

Respecto al contrato 216 de 2019, se evidenciaron deficiencias de planeación y violación al principio de anualidad por parte de la USPEC y en la aprobación de prórrogas, que fueron objeto de un hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria incluido en el informe de la auditoría financiera realizada a la vigencia 2020, e incluido en el aparte de infraestructura.

1.4. ACTUACIONES ESPECIALES DE FISCALIZACIÓN

Así mismo, en el primer semestre de 2021, la CGR adelantó Actuaciones Especiales de Fiscalización, para evaluar el avance de los proyectos de construcción de los siguientes establecimientos carcelarios:

- NIVEL CENTRAL PROYECTO MODULARES, OBRA RIGIDA EPMSO IPIALES
- EPAMS Girón – SANTANDER
- EPMS CAS CÓMBITA

- EPMSC Sabanas de San Ángel - Magdalena
- PROYECTO PILAMO - Pereira
- PROYECTOS DEL VALLE DEL CAUCA.

De acuerdo con las actuaciones realizadas, permiten concluir que la problemática de los Establecimientos Penitenciarios está relacionada con:

- Debilidades en la Planeación en la ejecución de obras.
- Bajo nivel de avance de las obras.
- Problemas de mantenimiento.
- Prórrogas en la ejecución de los contratos

1.4.1. Actuación especial USPEC Nivel Central proyecto modulares, obra rígida EPMSC Ipiales

En la Actuación especial a los contratos realizados en virtud del Proyecto de Sistema de Modulares para la adecuación y formulación de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria Modular - IPCM transitoria de alto impacto, en los Establecimientos de EPMSC Santa Marta, EPMSC Barranquilla, EPMSC Cartagena y EPAMS CAS ERE-JP Itagüí, al contrato para la construcción de alojamientos para personal de control y vigilancia del Centro Penitenciario y Carcelario “Rodrigo Bastidas” de Santa Marta y la Entrega de obra y habilitación de Cupos del EPMSC IPIALES – Nariño.

En desarrollo de la actuación especial se establecieron un total de diez (10) hallazgos administrativos, de los cuales, siete tienen presunta connotación disciplinaria y uno presunta Incidencia fiscal por valor de \$84.659.825.488.

Entre los resultados obtenidos se destacan:

- Baja ejecución de Obra Física en los Contratos de los proyectos de Modulares
- Contrato de obra 2192412 de 2019 solo se ejecutará el Edificio de Cuerpo de Custodia y Vigilancia.
- Debilidades en la planeación y maduración de los contratos.
- Baja ejecución presupuestal en los contratos de los Proyectos de Modulares.
- Presunto hallazgo fiscal por valor de \$84.659.825.488 al no haber puesto en Funcionamiento el EPMSC IPIALES.

Los contratos de los proyectos de Modulares se suscribieron al finalizar el año 2019. Se planearon inicialmente para ejecutarlos a corto plazo (once (11) meses plazo inicial) y a bajo costo, evaluada la información de la fase de

preconstrucción es evidente la extensión del plazo con prórrogas y adiciones presupuestales.

En el caso del contrato de Obra No. 2192412 de 2019, a la fecha de la auditoría no se ha adicionado presupuesto. Si se recortaron algunas actividades como el Mantenimiento y Adecuación Baterías Sanitarias de los Patios 1, 4, 6 y el Mantenimiento y Adecuación Área de Sanidad a ejecutarse conforme a los términos establecidos inicialmente en el objeto contractual, y están requiriendo una adición presupuestal por valor de \$600.000.000, permite concluir problemas en la planeación, seguimiento y control a la actividad contractual.

Se presentan debilidades en la planeación y maduración de los proyectos de Modulares, ya que antes de la suscripción de los contratos no se habían realizado la totalidad de estudios y diseños, ni el trámite de permisos necesarios para la ejecución de las obras. Los proyectos de infraestructura modular se basaron en un diseño arquitectónico de un pabellón tipo para ser implementado en diferentes lugares del país, sin embargo, no incluía los estudios de suelos, ni diseños de cimentaciones, estructurales, eléctricos, hidrosanitarios, sistemas contra incendios urbanísticos, y demás diseños que se incluyeron la etapa de preconstrucción de los mismos. Situaciones que generaron que al momento de suscribir el contrato la USPEC no supiera con certeza las cantidades, plazo y valor definitivo de las obras, lo que conllevó a que una vez finalizada la etapa de preconstrucción el presupuesto y plazo del contrato fueran ampliados.

El valor total de los contratos de construcción modulares y la construcción de alojamientos personal de control y vigilancia para Centro penitenciario y Carcelario de Santa Marta inicialmente era de \$70.089.152.286, a la fecha el valor total es \$89.588.050.578.

En el Centro Penitenciario y Carcelario de Santa Marta “Rodrigo Bastidas”, se evidenció que no han dado cumplimiento al fallo de la acción popular existente, relacionadas con la clausura de la actual cárcel y la construcción de un nuevo Establecimiento Penitenciario y Carcelario.

Teniendo en cuenta que los anteriores contratos terminaron la Fase 1 Preconstrucción y se encuentran iniciando la Fase 2 ejecución de las obras, se propone realizar seguimiento permanente para el ejercicio de control concomitante y preventivo al recurso público invertido y al avance físico de la Obra en los proyectos de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria Modular y del contrato de Obra No. 2192412 de 2019.

Entrega de obra y habilitación de Cupos del EPMSC IPIALES – Nariño

La Contraloría General de la República evidencia que a la fecha no se ha hecho entrega de la Obra al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, razón por la cual no se encuentran habilitados los 608 cupos en el EPMSC IPIALES – Nariño.

La emergencia penitenciaria y carcelaria declarada por el INPEC mediante la Resolución 1505 del 31 de mayo de 2014, permitió suscribir el 401 de 2014 a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC para disminuir los niveles de hacinamiento que se estaban presentando en esa época. Hoy 7 años después y haber invertido más de \$.84.659.825.488, se terminó la obra, pero a la fecha no se han puesto al servicio, ni se ha habilitado ningún cupo a pesar de la tasa de hacinamiento del 61% que presenta actualmente.

El INPEC no ha recibido la obra porque se presentan diferencias técnicas de forma y de fondo, las cuales a la fecha no han sido subsanadas y se centran en tres puntos críticos que presenta la nueva estructura y que se deben solucionar antes de la recepción de la Población Privada de la Libertad - PPL y son:

- ✓ La Construcción de los baños de los polideportivos y en la zona de visita familiar.
- ✓ La puesta en operación del sistema de información (redes distribuidas, UPS, sistemas de emergencia, circuito cerrado de televisión, etc)
- ✓ La construcción de los alojamientos para el Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

Lo anterior nos permitió evidenciar un presunto hallazgo con connotación fiscal por valor de \$.84.659.825.488 debido a la Gestión antieconómica de la USPEC al no lograr cumplir con la finalidad de la Contratación realizada que era la entrega de 608 cupos para disminuir el hacinamiento en dicho Establecimiento y mejorar la calidad de vida de los PPL, demostrando que a la fecha no se ha cumplido el destino concebido inicialmente para estos recursos.

1.4.2. Actuación especial USPEC - EPAMS GIRÓN – SANTANDER

La actuación especial desarrollada tuvo como objetivo general realizar Control Fiscal a la entrega de obra y habilitación de Cupos del EPAMS GIRÓN – Santander, mediante la revisión al desarrollo del contrato 402 del 2014 y los contratos de obra conexos suscritos para la entrega y habilitación de dichos cupos, que permitiera emitir un concepto sobre el estado del mismo y si la contratación cumplió con los principios y finalidades de la función

administrativa. El período auditado tuvo como fecha de corte 28 de febrero del 2021.

Como resultado de la actuación especial realizada, la Contraloría General de la República determinó que a la fecha no se ha hecho entrega de la Obra al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, razón por la cual no se encuentran habilitados a la fecha los 752 cupos en el EPAMS GIRÓN – Santander, por lo que se emite un concepto NO CONFORME al no cumplir con la finalidad inicial de la contratación que era habilitar los cupos para personas privadas de la libertad PPL y disminuir los niveles de hacinamiento presentados que en el caso del EPAMS de GIRON que haciende al 25%, con fundamento en los siguientes hechos:

- A la fecha el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario no ha recibido el Establecimiento.
- La falta de coordinación entre las dos Entidades USPEC e INPEC, no ha permitido que después de 6 años y \$99 mil millones invertidos se haya hecho entrega de ningún cupo y se haya cumplido el objeto social del contrato 402 del 2014.
- Hay debilidades en la consecución de permisos y licencias ambientales.
- Hay debilidades en el cumplimiento de la función de deficiencias en la planeación, programación y supervisión del proyecto.

En desarrollo de la actuación especial se estableció un (1) hallazgo administrativo, con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por valor de \$99.281.140.009, debido a que la obra por la cual fue suscrito el contrato no ha cumplido con el objeto social.

1.4.3. Actuación especial USPEC - EPAMS CAS CÓMBITA

La actuación especial tuvo como objetivo general evaluar la ejecución de los contratos de mantenimiento realizados para la atención de emergencia y operación de los sistemas hidrosanitarios en EPAMS CAS Combita, contratos 125 y 126 del 2020.

En desarrollo de la Actuación se establecieron seis (6) hallazgos, de los cuales 1 tiene presunta connotación disciplinaria.


El presupuesto asignado con cargo al contrato 125 de 2020 con corte al 28/02/2021 correspondió a \$4.676.241.581 de los cuales se ejecutaron en la vigencia 2020 \$3.175.088.412 y en la vigencia fiscal 2021 \$474.309.488, para

un total ejecutado de \$3.635.626.611,80 que representan el 78,04%. El saldo por ejecutar a la fecha es de \$1.026.843.722

Lo anterior por una baja ejecución presupuestal de los recursos destinados a “*Emergencias por Consultoría PTAR Mediana*” con un 56% y “*Emergencias por Consultoría PTAR Alta*” del 53%; situación que impacta negativamente en la oportunidad con que se terminen las obras y sean puestas en servicio.

La Ejecución presupuestal del Contrato 126 de 2020 correspondió a \$2.083.188.814 de los cuales se han ejecutado a la fecha \$2.062.682.555 que representan el 99,01%.

Las obras que se ejecutan corresponden a: *Prospección y Perforación Pozo Profundo*: Ejecutado al 100% (primera etapa).

- PTAP Mediana: Obras de lavado y desinfección de tanques de almacenamiento, mantenimiento de motobombas y motores de diferente potencia, suministro de elementos y equipos. Avance físico del 91%.
- PTAP Máxima: Mantenimiento general de la bocatoma y del área de la planta, así como de elementos, equipos, electrobombas y tanques de almacenamiento y distribución y suministro de equipos. Avance físico del 95%. 
- PTAP Máxima Auxiliar: Mantenimiento general y suministro de elementos e insumos. Avance físico del 86%.
- PTAR Máxima: Labores de mantenimiento, instalación de elementos y equipos y actualmente se realizan obras de construcción; los tanques desarenador y de flujo continuo ya se encuentran ejecutados, sin embargo, no aparecen entregados, pero tampoco pagados. Avance físico del 81%.
- PTAR Mediana: Existe el tanque de flujo continuo en acero al carbón de forma cilíndrica, tanque de igualación, reactor biológico y sedimentadores, se observan terminadas las estructuras de los lechos de secado, según la entidad todo lo relacionado con equipos, se encuentran en bodega para instalar próximamente, mientras que compuertas y canaletas están en fabricación. Avance físico del 56%.
- En las PTAP y PTAR. Obras de mantenimiento a instalaciones y equipos, construcciones y suministros e instalaciones; las construcciones se están terminando y los suministros que incluyen las instalaciones de los mismos se encuentran la mayoría en bodega o pedidos a los fabricantes o distribuidores.

Se emitió concepto de NO CONFORME, por las siguientes situaciones:

- Deficiencias presupuestales referidas a baja ejecución de recursos en consideración al inminente vencimiento del plazo de ejecución contractual; ejecución de recursos por mayor valor al asignado y falta de detalle en la ejecución de recursos destinados a “Costos de emergencias”.
- Falta de oportunidad en el trámite y consecución de permisos de vertimientos y licencias de concesión de aguas ante CORPOBOYACA.
- Debilidades en el cumplimiento de la función de interventoría y supervisión de los contratos.
- No presentación de todos los informes mensuales a cargo del contratista, supervisor e interventor por lo que no se encuentra avalado el avance actual de las obras.
- Deficiencias en la ejecución del contrato, al reportar ítems y cantidades de obra no evidenciados en verificación física; por encontrarse en bodega o no existir.
- Deficiencias en la planeación del contrato al no definir el alcance de la necesidad y los recursos que demandaría, lo que ha conllevado a adiciones en tiempo y recursos para contratar nuevos ítems u obras inicialmente no previstas, lo que conllevó a incrementar el presupuesto inicial en el 575%.

1.4.4. Actuación especial USPEC - Construcción Ampliación de Infraestructura para generación de cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a EPMSC Sabanas de San Ángel

La actuación tuvo como objetivo evaluar y realizar seguimiento a la Construcción, Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden - Nacional - EPMSC., Sabanas de San Ángel - Magdalena, contrato de obra No. 304 de 2019 y de interventoría 325 de 2019.

En el análisis de los informes, se determinó que el avance de ejecución de los contratos de obra e interventoría para la Fase 2, con corte al 28 de febrero de 2021, es del 3.26% frente al 1.66% programado, presentando un porcentaje superior de obra del 1.60%.

Hasta la fecha se está cumpliendo con la normatividad aplicable, tales como el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10), Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS – 2000), Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE) y las Especificaciones Técnicas establecidas por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS).

A la fecha no se han presentado atrasos y/o suspensiones en desarrollo del proyecto.

Se precisa que el acceso al proyecto se realiza por un carretable de 14 kilómetros de longitud, el cual es transitable en periodos de verano, pero que se afecta notablemente en periodos de invierno, situación que ya es conocida por las partes intervinientes en el proyecto (contratista de obras, interventoría, supervisión y entidad contratante).

1.4.5. Actuación especial USPEC - Ejecución de los Contratos realizados para la operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y residual en los Establecimientos penitenciarios y carcelarios del Cesar y los contratos de mantenimiento, atención de emergencia y operación de los sistemas hidrosanitarios.

La actuación comprendió los contratos de interventoría No. 234 de 2018 y 001/2019 para obras de mantenimiento, así como la ejecución de los contratos realizados e intervención de los sistemas de agua potable y residual en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del Cesar y de los contratos de mantenimiento, atención de emergencia y operación de los sistemas hidrosanitario en virtud del contrato No. 125 y 126 del 2020 - "Contratar a monto agotable por precios unitarios las actividades necesarias para el mantenimiento, atención de emergencias y operación de los sistemas hidrosanitarios de los ERON a cargo del INPEC".



El contrato Nro. 125 de 2020 para el mantenimiento, atención de emergencias y operación de los sistemas hidrosanitarios de los ERON a cargo del INPEC, se encuentra en ejecución debido a las prórrogas realizadas, hasta el 30 de abril de 2021; revisada la información suministrada por la USPEC, se observa que el avance de la ejecución total de este contrato se encuentra en un 53,07%.


De acuerdo con lo informado por la interventoría mediante oficio No.CIU-USPEC-2020-659 y el contratista de la obra CE-CEN-633-21, durante el comité de seguimiento del 26 de febrero de 2021, el avance de ejecución presupuestal en las obras en Valledupar es del 98,55%.

El contrato por Licitación Pública Nro.001 de 2019 suscrito el 8 de enero de 2019 con CONSORCIO CAL VALLEDUPAR por \$1.324.929.262 y el cual se adicionó en \$219.591.634 para un valor total del contrato de \$1.544.520.896. Las obras plasmadas en el contrato fueron entregadas y recibidas a satisfacción el 28 de enero de 2021 por el contratista, interventor, supervisor USPEC y por la Directora del EPMSC ERE VALLEDUPAR. De acuerdo con la información entregada por la USPEC, a la fecha de entrega se le había cancelado al contratista \$1.387.796.833, por lo tanto, existe saldo por pagar al contratista de acuerdo con acta de liquidación de fecha 2 de diciembre de 2020 por \$295.503.746.

El contrato de Interventoría Nro. 234 de 2018, fue suscrito el 28 de diciembre de 2018 con el CONSORCIO INTERJASB por \$368.741.349 y se adicionó en \$46.092.669 para un presupuesto definitivo por todas las áreas intervenidas de \$414.834.018 de acuerdo a las justificaciones y soportes presentados para la adición y prórrogas; fue liquidado el 29 de enero de 2021, quedando un saldo a favor del contratista de acuerdo al acta de liquidación por \$99.984.264; por lo tanto cumplió con los términos y los fines establecidos.

1.4.6. Actuación especial USPEC – PROYECTO PILAMO

La Actuación tuvo como objetivo realizar Vigilancia Fiscal al Proyecto Nuevo Eron Pereira Pilamo, con el fin de determinar el grado de avance físico y presupuestal del mismo (contrato de obra Nos.2182503 del 26 de diciembre de 2018 y el contrato de interventoría 2190239 del 26 de diciembre de 2018).

En la evaluación se evidenciaron incumplimientos de los términos y cronogramas iniciales para la ejecución del contrato 2182503 de 2018, en la etapa de preconstrucción. Por tanto, a la fecha de elaboración de este documento no se han iniciado las obras físicas del proyecto Nuevo Eron Pereira – Pílamo, para la construcción de un establecimiento penitenciario de mediana seguridad del orden nacional en la ciudad de Pereira, Risaralda, tiene un avance físico y financiero del 0%. 

En consecuencia, se emitió concepto de **No Conforme**, dado que no hay avance físico y presupuestal del contrato 2182503 de 2018. Por lo tanto, la gestión realizada no se ajusta a los principios de eficacia y eficiencia.

1.4.7. Actuación especial USPEC – PROYECTOS DEL VALLE DEL CAUCA.

La actuación tuvo como objetivo general Evaluar la contratación realizada para los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del Valle del Cauca en virtud de los proyectos de inversión de: 1) Fortalecimiento de la Infraestructura Física de los Eron a cargo del Inpec Nacional; 2) Construcción Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden – Nacional y 3) Implementación de Salas para la Realización de Audiencias y Diligencias Judiciales y emitir concepto sobre el estado de los mismos y si la contratación cumplió con los principios y finalidades de la función administrativa.

En desarrollo de la actuación especial, en el Departamento del Valle se establecieron 5 hallazgos administrativos.

En la evaluación se emitió concepto de **No Conforme**, teniendo en cuenta las

siguientes situaciones relevantes:

Frente al proyecto de Fortalecimiento de la Infraestructura física de los ERON a cargo del INPEC, se estableció que en la cárcel de alta seguridad de Jamundí la operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales y de agua potable (PTAR y PTAP) son deficientes, afectando a la población beneficiaria, aproximadamente 6.000 personas en el complejo.

En relación con el proyecto de Construcción, ampliación de Infraestructura para generación de cupos en los ERON, se observó que presenta un rezago considerable en el Valle del Cauca, presentando situaciones críticas de infraestructura y hacinamiento en los Establecimientos de Cali y Buenaventura, donde se han suscrito en los dos (2) casos los contratos de consultoría para los estudios y diseños junto con sus interventorías para cubrir 4.500 y 700 cupos respectivamente; en el caso de Cali no se ha iniciado su ejecución y en Buenaventura (de conformidad con oficio 2021-001875 del 24 de marzo de 2021), a la fecha del oficio, el avance del objeto contractual era del 58,71% frente a un 92,5% esperado.

Adicionalmente la Entidad informó que el contratista pidió una suspensión de términos hasta el 4 de mayo de 2021 para adelantar actividades relacionadas con el objeto del contrato; incumpliendo por ende los principios de celeridad y oportunidad. Estos hechos considerados junto con el estado actual de la obra construida en el Municipio de Buga financiada con recursos de este proyecto mediante contrato 219 de 2013 que está suspendida y en estado de deterioro, situación que dio lugar a hallazgo con presunto alcance disciplinario y fiscal por \$62.759.063.434 en AC realizada a USPEC-INPEC en segundo semestre de 2019 por parte de la CGR, se enmarca en incumplimiento de principio de eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos.

En consideración a las actuales circunstancias, este proyecto será objeto de seguimiento permanente por parte de la Contraloría General.

Referente al proyecto de Implementación de las salas de audiencias para diligencias judiciales, se cumple de manera parcial, con los principios de la función administrativa de economía y eficacia, debido a que, en el ERON de Cali no hay sitios adecuados para la realización de las audiencias y durante el año 2020 no se realizó el mantenimiento preventivo a los equipos adquiridos mediante el contrato 213 de 2019.

2. CONCEPTO SOBRE EL DÉCIMO INFORME SEMESTRAL DEL GOBIERNO NACIONAL AL CUMPLIMIENTO DEL AUTO 121 DE 2018 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En el presente capítulo la Contraloría General de la República, procede a realizar un análisis referente al Décimo informe presentado por el Gobierno Nacional en su reporte semestral, el cual fue publicado el 9 de junio de 2021 en la página web www.politicacriminal.gov.co.

Es importante mencionar que mediante el ejercicio del control fiscal realizado en las auditorías adelantadas en el USPEC e INPEC, la atención de denuncias y la realización de Actuaciones Especiales, se evaluó el desarrollo y ejecución de los seis (6) mínimos constitucionales y dentro de las restricciones que trajo consigo la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

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 su informe, 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.

2.1. Política Criminal


En el Décimo Informe, el Gobierno Nacional resalta que en cumplimiento del Artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014, el Consejo Superior de Política Criminal, viene cumpliendo sus funciones de asesoría a las autoridades competentes en el proceso de elaboración de la política criminal, en sus diferentes fases. Actividades que se realizan mediante “la elaboración o contratación de estudios para establecer las causas y dinámicas de la criminalidad; la revisión del estado del sistema penitenciario y carcelario; la emisión de conceptos previos no vinculantes sobre los proyectos de ley y de acto legislativo que inciden en la política criminal y en el funcionamiento del sistema de justicia penal; la preparación de proyectos de ley para la adecuación de la normatividad a la política criminal y penitenciaria del Estado; los lineamientos para la coordinación con las demás

90

instituciones en la elaboración y la adopción de políticas públicas, entre otras (artículo 3° Decreto 2055 de 2014)”.

En el primer semestre se discutió en el Consejo el Proyecto de Ley que reglamenta la prisión perpetua reversible y se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Penitenciario y Carcelario, el cual fue radicado bajo el No. 401 de 2021 Senado.

En el informe manifiesta que el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal continúa con el proceso de construcción del Plan Nacional de Política Criminal y su plan de acción, a través de reuniones bilaterales y multilaterales, centradas en temas clave para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, tales como la reducción del hacinamiento carcelario, la creación de un sistema de penas y medidas alternativas a la privación a la libertad, la infraestructura carcelaria, y el fortalecimiento de la justicia restaurativa, entre otras.

Así mismo, indican que el plan de acción del Plan Nacional de Política Criminal se encuentra en la fase final de construcción y está pendiente para su deliberación y aprobación por parte del Consejo Superior de Política Criminal, para lo cual se tiene previsto la realización de las sesiones en los meses de junio y julio. 

De acuerdo con lo registrado en el Décimo Informe, la CGR observa que aún se encuentra en construcción el Plan Nacional de Política Criminal, así como el 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.

2.2. Prestación de salud

En el informe del gobierno, se indica que en los ERON se presta una atención en salud de baja complejidad, para lo cual cuenta con un personal de salud, cuya contratación la realiza el Consorcio, quien se basa en la necesidad presentada por el INPEC en el “Lineamiento Técnico de Talento Humano”, aprobado por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud. El personal de salud está clasificado en seis (6) perfiles de salud: Médico General, Enfermera, Auxiliar de Enfermería, Odontólogo, Higienista Oral y Auxiliar de Odontología.

Así mismo, se tienen contratados los servicios de salud con IPS públicas y privadas, en diferentes niveles de complejidad y especializadas para tratamientos de patologías de alto costo. Así mismo, con operadores de apoyo

a la prestación de los servicios, como: imagenología, radiología, prótesis, órtesis, optometría, entre otras.

La cobertura en salud se tiene a través del aseguramiento del Sistema General de Seguridad Social o bajo los recursos del Fondo Nacional de Salud para la PPL.

En su informe, indican la distribución de la PPL, de acuerdo con el régimen de afiliación

AFILIACIÓN INTRAMURAL Y DOMICILIARIA 18 DE MARZO 2021			
RÉGIMEN	INTRAMURAL	DOMICILIARIA	TOTAL
BDEX	959	885	1.844
CONTRIBUTIVO	6.944	12.869	19.813
FONDO SALUD PPL	90.340	5.796	96.136
SUBSIDIADO		53.642	53.642
TOTAL	98.243	73.192	171.435

Fuente: Informe Gobierno tomado de Grupo aseguramiento en salud – corte 18/03/2021

En el seguimiento realizado a los registros contables y financieros, se observó por la CGR que los recursos asignados para la prestación del servicio de salud, a través de los contratos suscritos con el Fondo Nacional de Salud de la PPL permanecen sin depurar en el tiempo, sin que se evidencien acciones concluyentes que permitan legalizar estos saldos, por lo tanto, los hallazgos registrados en el informe de la auditoría financiera de la vigencia 2019 con relación a esta cuenta se mantienen; aunado a que en la vigencia no se presentó información de legalización, lo que conlleva a posibles pérdidas de recursos y procesos litigiosos de las partes.

2.3. Alimentación

En el informe del gobierno, se informa que el suministro del servicio de alimentación fue adjudicado a 19 grupos, a 14 operadores, mediante el servicio de subasta inversa con la Bolsa Mercantil de Colombia.

En el informe se manifiesta que el INPEC realiza seguimiento a la prestación del servicio de alimentación, mediante la clasificación de factores que afectan el suministro de alimentación, en donde se establece que el 17% de los ERON reportan incumplimientos continuos de las obligaciones de los operadores para el suministro de alimentación.

De acuerdo con el informe, las regionales Noroeste y Norte, registran la mayor cantidad de establecimientos en alto riesgo de incumplimientos contractuales.

El GRUAL realiza seguimiento al concepto sanitario expedido por los entes de control sanitario y se tiene que el 2 de los establecimientos tienen concepto desfavorable emitido por las entidades sanitarias y que pese a las orientaciones dadas al operador por el Grial, el operador de alimentación sigue produciendo alimentos al interior de los ERON, debido a que destinaron otra área para la preparación o porque el operador no atiende las recomendaciones.

Los establecimientos con concepto sanitario desfavorable, corresponden a la Regional Central – COBOG Bogotá, Regional Noroeste – Coped Pedregal.

Los operadores Proalimentos LIBER y la Organización Nueva Aurora durante 2019 y 2020, son los de mayor incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Indica el informe que frente a los incumplimientos de los operadores, de acuerdo con la ficha técnica y el documento de condiciones especiales, se tiene actualmente el sistema de descuentos; el cual consiste en la aplicación de las disminuciones en los valores a pagar en las facturas de cobro, motivadas por los incumplimientos.

La aplicación de los descuentos puede ser realizada en cualquier momento durante la ejecución del contrato, siendo el supervisor quien solicita aplicarlo.

En el cumplimiento de las condiciones especiales en el ciclo de menú establecido, se tiene un mínimo de aporte de calcio para hombres y mujeres de 800 mg/dpia, el suministro de alimentación de acuerdo con las convicciones religiosas, y alimentación especial en gestante y lactantes y dietas terapéuticas, en internos con patologías confirmadas.

De acuerdo con las condiciones establecidas, la implementación, ejecución y control del plan de saneamiento es responsabilidad del vendedor del servicio de alimentación y la verificación del cumplimiento es validada por las entidades territoriales de salud, que en su mayoría corresponden a las Secretarías de Salud.

La provisión de alimentos para la PPL está a cargo de la USPEC.

Los alimentos entregados a la PPL, son verificados por el encargado o su representante y la Dirección de Logística de la USPEC es quien realiza la supervisión.

En el caso de novedades, quejas y reclamos, la USPEC realiza los requerimientos a los operadores.

En el período 2021 transcurrido, no han presentado reportes de enfermedades de transmisión alimentaria (ETAS). El USPEC creó el “Protocolo Notificación ETA”, en donde se indican los procedimientos que se deben surtir desde la notificación del evento de salud, hasta las acciones correctivas que adelanta el vendedor.

La ración está conformada por 4 tiempos de comida: Desayuno, almuerzo, cena y refrigerio nocturno. Se tiene establecida una minuta patrón, que cubre las necesidades nutricionales de cubrimiento de energía y de calcio diario, diferenciada por sexo.

En el informe manifiestan que en el 6% de los establecimientos no se dio cumplimiento en los tiempos de entrega de los alimentos, en los siguientes establecimientos:

- Cobog Bogotá
- CPMSC Bogotá
- CPMS Purificación
- EPAMCAS Cóbbita y Barne
- Coped Pedregal
- EPAMCAS Valledupar
- EPMSC Ipiales
- COCUC Cúcuta



Al respecto la CGR, encuentra lo siguiente:

El servicio de alimentación para internos se atiende con recursos asignados del rubro de transferencias corrientes, A-03-04-01-014 - ALIMENTACION PARA INTERNOS, el cual a 31/12/2020 presentó compromisos por valor de \$451.698 millones de pesos.

La USPEC, es la entidad encargada de suministrar el servicio de alimentación para las Personas Privadas de la Libertad-PPL, en los diferentes Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (Estaciones de Policía, Unidades Tácticas Militares, Centros de Reclusión Militar Autorizados), servicio para el cual durante la vigencia 2020 realizó la contratación por selección abreviada, con el mecanismo de adquisición de bolsa de productos, a través de la Bolsa Mercantil de Colombia –BMC.

Este mecanismo consiste en la aplicación de una subasta inversa en la cual se eligen, con la intermediación de dos comisionistas o comitentes compradores, los contratistas que se encargan de la operación.

En el valor de la negociación se contemplan aspectos de costeo y adquisición de alimentos (insumos y materias primas), transporte, contratación de talento humano, compra, instalación y mantenimiento de los equipos de cocina y menaje, dotación de personal, análisis microbiológicos de los alimentos, entre otros.

La negociación se realizó inicialmente entre el 9 de enero y el 31 de mayo de 2020, posteriormente se prorrogó la operación hasta el 3 de agosto de 2020, se realizó un segundo proceso con inicio de operaciones 4 de agosto de 2020 y hasta el 4 de diciembre de 2020, el cual fue prorrogado hasta el 31 de marzo de 2021. Dentro de la negociación se plasmó que la alimentación que se debió suministrar a la PPL durante su ejecución debe ser de una RACIÓN que involucra cuatro (4) tiempos de comidas, (Desayuno, Almuerzo, Cena y Refrigerio Nocturno), en ciclos de 18 menús, que se publican para conocimiento de la PPL.

En marzo de 2021 suscribió el contrato interadministrativo No. 160 de 2021, para realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de la prestación del servicio de alimentación.

Durante la vigencia 2021 la CGR ha recibido reiterativas denuncias relacionadas con la vulneración al derecho a una alimentación digna, balanceada, en proporciones aceptables, en los horarios establecidos y en adecuadas condiciones de higiene y salubridad, entre otros, todo ello teniendo en cuenta lo estipulado en los contratos firmados con los operadores de este servicio a nivel nacional.

La CGR, evaluó la información reportada por la PPL, los Establecimientos Penitenciarios involucrados, el INPEC y la USPEC, dentro de la cual se encontró que se presentan incumplimientos en la ejecución de los contratos de prestación del servicio de alimentación y la USPEC no da estricto cumplimiento a las funciones de selección, control y supervisión, en especial en el cumplimiento de horarios, en cantidad y calidad de la alimentación, procesos de desinfección y limpieza, entre otros.

En el caso del Operador de alimentos de la EPCAMS –Valledupar, se evidenciaron reiterados incumplimientos, relacionadas con:

- Falta de implementación de procesos de producción.
- Falta de mayores controles dentro del proceso, respecto a cantidad y calidad de la alimentación entregada.
- Deficiencias en procesos de limpieza y desinfección de áreas y alimentos antes del almacenamiento en el cuarto de refrigeración.
- Retrasos en el horario establecido para el servicio de alimentación

- Cambios frecuentes de personal y no se garantiza la continuidad de los procesos.
- Falta de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Equipos e Instalaciones.
- El operador no realiza la entrega de la totalidad de menaje para la PPL según lo establecido en el Documento de Condiciones Especiales.
- No entrega completa de dietas terapéuticas para la PPL de acuerdo con las condiciones definidas en el Documento de Condiciones Especiales y Manual de Dietas Terapéuticas.

Igualmente, se observaron reiterados incumplimientos por parte del operador DNP Servicios SAS, respecto a los requisitos higiénico sanitario y nutricional en la cadena de procesamiento, preparación y distribución de alimentos, así como deficiencias en las condiciones de cantidad, calidad, horarios, ciclos y menús establecidos, soportados en las Actas del COSAL del año 2020 y visitas técnicas realizadas por personal de la USPEC.

En el COPED-Pedregal, también se presentaron incumplimientos por parte del operador Organización Nueva Aurora, respecto a los requisitos higiénico sanitario y nutricional en la cadena de procesamiento, preparación y distribución de alimentos producidos dentro de los establecimientos de reclusión, así como la falta de continuidad, oportunidad, cantidad, calidad y cumplimiento de menús establecidos para la adecuada prestación del servicio de alimentación, sin que a la fecha se hayan aplicado las sanciones previstas y/o solicitado la declaratoria de incumplimiento del contrato y adicionalmente, el establecimiento cuenta con un concepto DESFAVORABLE emitido por la autoridad sanitaria local y el GRUAL del INPEC categoriza a este establecimiento como de riesgo ALTO.

2.4. Programas de resocialización

En el Informe presentado en el primer semestre de 2021 el Gobierno señala que se está realizando la actualización del Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización – PIPAR.

En el informe indican que para garantizar los procesos educativos a nivel formal, para el trabajo y el desarrollo humano, informal y en el programa de deportes, se elaboran los procedimientos y guías enmarcadas en las leyes 65 de 1993, 1709 de 2003, y 115 de 1994 y el Decreto 3011 de 1997, que permiten adelantar alianzas estratégicas, para adelantar las acciones pedagógicas. En cumplimiento de este propósito se cuenta con 39 convenios con secretarías de educación, y se encuentran 18 en procesos de formalización, para un cubrimiento en 67 ERON.

Así mismo, se cuenta con 7 convenios nacionales con instituciones educativas, para beneficiar a funcionarios del INPEC, a la PPL y sus respectivos familiares. Con estos convenios se tiene una población beneficiada de 42.169 personas.

En actividades culturales y recreativas reportan la participación de 49.362 personas y en actividades de deporte y recreación 76.890 PPL y en habilidades productivas SUBDA, a febrero de 2021, reportan 45.562 PPL ocupadas laboralmente.

En cuanto a población vinculadas en el programa de productividad artesanal, se tienen 29.751 vinculados.

El INPEC cuenta con la marca registrada “Libera Colombia”, para comercializar productos elaborados con mano de obra interna, de muestras artesanales como bisutería, chinchorros, telares y tejidos, sillas elaboradas de madera y fique y talabartería, entre otras. La marca cuenta con 23 puntos de venta directa en el país, en donde se comercializan círculos de productividad elaborados en madera, fibras sintéticas, bisutería, telares y tejidos, caña flecha, talabartería, marroquinería, material reciclado, lencería y bordados, orfebrería, cerámicas y vitrales entre otras. En el programa registran la vinculación de un total de 183 PPL.



La CGR advierte debilidades en el control de los inventarios que se manejan en los Establecimientos, que incluyen los correspondientes a los proyectos productivos.

2.5. Acceso administración justicia

En el informe del gobierno reportan que no se realizaron brigadas jurídicas por parte de la Defensoría del Pueblo, sin embargo, el INPEC las ha solicitado, por el apoyo que representan en las oficinas jurídicas y en los juzgados de ejecución de penas.

En el informe reportan las actividades desarrolladas por el INPEC, para el manejo de comunicaciones y correspondencia y la socialización del procedimiento de correspondencia.

En julio de 2020, se integró el módulo PQRSD con el aplicativo del gestor documental del INPEC. Las peticiones de la PPL son registradas en el gestor documental por los funcionarios de los diferentes ERON, para ser distribuidas a las oficinas que tengan competencia.

Mediante el medio de comunicación interno del INPEC, NOTINPEC, se divulgan los lineamientos que se deben tener en cuenta en el manejo de las

97

comunicaciones en el GESDOC. Las comunicaciones de la PPL se tramitan en el GESDOC.

En las auditorías adelantadas se verificó el cumplimiento de la política pública de participación ciudadana, establecida en el Artículo 73 de la Ley 1474 de julio 14 de 2011: “Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

En la auditoría realizada para la vigencia 2020, el INPEC contó con un proyecto de inversión: “Implementación de mecanismos para mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio al ciudadano” por valor de \$178.512.620 de los cuales ejecutó \$167.831.132 correspondiente al 94,02%.

El grupo de atención al ciudadano reporta las siguientes actividades

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD
Caracterización de la ciudadanos, organizaciones y grupos de interés	Población Privada de la Libertad, familiares de internos, entidades gubernamentales y no gubernamentales, afrodescendiente, LGTBI, indígenas, extranjeros y ciudadanos en general.
Acciones que la entidad adelantó para promover la participación ciudadana	Actividades en lenguaje claro y sencillo, en trámites de seguridad, tramite jurídico, tramite de reinserción social, tramite de salud y trámites administrativos
Estrategia de participación ciudadana destinadas a involucrar a la ciudadanía en la gestión institucional.	Actividades en lenguaje claro y sencillo, en trámites de seguridad, tramite jurídico, tramite de reinserción social, tramite de salud y trámites administrativos
Convocatoria, acompañamiento o respuesta a ejercicios de control social a la gestión de la entidad (veedurías ciudadanas)	Actividades de promoción. Información realizada en las ferias de servicio con las juntas de acción comunal, madres cabeza de familia, veedurías entre otras
Actividades de puesta en funcionamiento, mantenimiento y operación de los canales no presenciales de servicio al ciudadano	Se llevó a cabo la socialización de los canales de Atención: Telefónica, Correo Electrónico, Escrita, Buzón, Página Web formulario de PQRS, de acuerdo con la situación de la pandemia
Actividades de adecuación de los puntos presenciales de servicio al ciudadano para atención de población en situación de discapacidad	Se Fortaleció la atención al ciudadano para individualizar la atención con Módulos, contrato 204 de 2020 y adición 1 al contrato por valor de \$8.870.111.52 y la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de la solución de asignación de turnos (con calificadores) contrato 170 de 2020 por valor de \$158.961.020.
Fortalecimiento del procedimiento de atención de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias	Campañas, socializaciones, video conferencias, visitas a Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. ERON
Análisis de la percepción de ciudadanos, usuarios o grupo de interés	Aplicación de encuestas para medir la percepción de los ciudadanos en los ERON adscritos a las (6) Direcciones Regionales, Sede Central a nivel nacional.

En la Auditoría a la USPEC, se estableció que si bien la entidad adelantó una serie de actividades en el marco del desarrollo de la Política Pública de Participación Ciudadana, las cuales están debidamente soportadas y publicadas en la página web de la entidad. Sin embargo, estas actividades han requerido recursos que la entidad reconoce no contaban con una asignación específica.

En la vigencia 2021, se elaboró la propuesta para desarrollar el plan estratégico de atención al ciudadano y de participación ciudadana, mencionando las vigencias 2020 y 2021, pero con fechas de radicación de febrero del presente año, lo que ratifica que durante la vigencia 2020 no se contaron con recursos destinados específicamente al cumplimiento de la Política de Participación ciudadana como lo ordena la Ley.

Igualmente, se estableció que los equipos adquiridos para las salas virtuales no están siendo utilizados, debido a que en algunos casos no se han capacitado los funcionarios que manejaran los equipos y a problemas tecnológicos, como el uso de la plataforma CENDOJ, que no se está utilizando y las nuevas herramientas Teams.

2.6. Infraestructura

De acuerdo con el marco normativo, la obligación que compete al Estado, a través de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), es definir, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), las medidas necesarias para el establecimiento de las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana que deben tener los establecimientos de reclusión, de conformidad con los requerimientos técnicos.

Señala el informe que el fenómeno del hacinamiento tiene relación directa con los proyectos que se están ejecutando, asociados al acondicionamiento, mantenimiento y construcción de nuevos cupos, para que se cumplan las condiciones de habitabilidad, servicios hidrosanitarios, áreas para prestación de salud y que las áreas por interno cumplan los estándares fijados por la corte.

En el informe manifiestan que se estructuró el proyecto “*Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria Del Orden Nacional*”, cuya ejecución fue incluida en el Contrato Interadministrativo de Gerencia No 216144 de 2016 suscrito entre la USPEC y ENTerritorio (antes FONADE), mediante la contratación en dos fases, la primera comprende la realización del diagnóstico, que se refiere al levantamiento de la información de la infraestructura existente, que como producto entregaría el diagnóstico de la infraestructura carcelaria nacional y por ende los datos estadísticos requeridos.

ENTerritorio, suscribió el contrato de Consultoría No 2200603 del 22 de abril de 2020, con el Consorcio Penitenciario Cemosá-Amauta, con el objeto de realizar: “Diagnóstico de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional para la formulación del plan maestro de infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional” y el

99

Contrato de Interventoría No 2200628 del 06 de mayo de 2020, con el Consorcio SIGMA 2020, con el objeto de realizar la: *“Interventoría técnica, administrativa, social, predial, ambiental, jurídica y de control presupuestal del diagnóstico de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional para el diagnóstico del plan maestro de infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional”*, de los cuales se espera obtener como resultado, la información del estado actual de los establecimientos, así como los análisis, información estadística, conclusiones y recomendaciones, que permitan constituir el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria para los 133 establecimientos penitenciarios.

Se firmó acta de inicio el 16 de junio de 2020, una vez se contó con los documentos requeridos: protocolos de seguridad, planificación, cronograma y hojas de vida de la interventoría. Se dio inicio con un Plan Piloto para verificar las condiciones que se puedan presentar al momento de desarrollar los diagnósticos y poder determinar los tiempos que tomara cada diagnóstico, lo que permitió ajustar el plan de trabajo y metodología del Diagnóstico.

En el informe resaltan que debido a la emergencia del COVID-19, el plan de trabajo debió ajustarse, debido a las restricciones de movilidad, con lo cual las actividades se iniciaron en los establecimientos más cercanos a Bogotá, por lo que se iniciaron las actividades en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Tolima, y posteriormente al ser habilitado el tránsito a nivel nacional se continuó con el Valle del Cauca, Meta, Huila y Santander.

Reportan actividades en 60 establecimientos, entre actividades de campo y procesamiento de la información, por lo cual ENTerritorio al 27 de abril de 2021 reporta un avance en la ejecución del 30.45%, el cual es muy inferior al programado debido a que, una vez adelantadas las actividades de levantamiento de información, se han encontrado diferencias entre el estado y dimensión del establecimiento difieren de los datos iniciales, de dimensión y área construida de los establecimientos, hecho que impacta en las cantidades requeridas por establecimiento y que requieren realizar modificaciones al contrato, las cuales se encuentran en estudio.

Forman parte del “Plan de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario en Colombia” generado para implementar soluciones durante el periodo 2019-2022. Las acciones están basadas en el respeto de los derechos humanos y fundamentales, con un enfoque de prevención, desarrollo humano y articulación territorial, que contempla las necesidades particulares de los actores que integran e interactúan en el sistema penitenciario y carcelario.

Proyecto: **EPAMS GIRÓN – SANTANDER**. Contrato 402 – 2014.

El contrato inició el 15 de enero de 2015, con una inversión inicial de \$63.673.297.882 y final de \$90.199.564.747, indican fecha de terminación el 17 de junio de 2020, con un avance físico de 100%, en fase de integración y se realizó inauguración el 5 de febrero de 2021. Cupos: 752

Proyecto: EPMSC IPIALES – NARIÑO. Contrato 401 de 2014

El contrato inició el 15 de enero de 2015, con una inversión inicial de \$ 53.828.883.756 y final de \$74.438.474.281. Reportan fecha de terminación el 24 de agosto de 2020, avance físico de 100%, en estado de fase de integración y se realizó inauguración el 11 de febrero de 2021. Cupos: 608

Proyecto: EPMSC SABANAS DE SAN ÁNGEL – ATLÁNTICO. Contrato 304 – 2019

El contrato inició el 14 de enero de 2020, con una inversión inicial de \$183.630.550.817. Reportan fecha de terminación el 31 de agosto de 2022. El avance físico es del 6,28%. Se encuentra en ejecución. Cupos: 1.500

Proyecto: EPMSC MEDELLÍN PATIO 2– ANTIOQUIA. Contrato de Obra: 2190692 (ENTerritorio)



Fecha de inicio el 3 de abril de 2019 y con fecha de terminación el 5 de febrero de 2021, con una inversión inicial de \$8.068.112.794, se tiene un avance físico de 76,09%. Cupos: 410.

Proyecto: EPMSC DE BELLAVISTA PABELLÓN NO. 4 – ANTIOQUIA. Contrato de Obra: 284-2020

Fecha prevista de inicio el 24 de diciembre de 2020. Se encuentra pendiente firma acta de inicio, avance físico 0%, tiene una inversión inicial de \$16.790.608.595, y para construcción de 514 cupos.

Proyecto: ERON RIOHACHA – LA GUAJIRA. Contrato de obra 276- 2020

El contrato inició el 24 de diciembre de 2020, con una inversión inicial de \$181.957.017.859, sin avance físico de obra. Pendiente firma acta de inicio Cupos: 1.500

Proyecto: NUEVO ERON PEREIRA – Pilamo. Contrato de Obra: No 2182503 del 26 de diciembre de 2018

El contrato inició el 18 de febrero de 2021, con inversión inicial de \$131.524.743.502 y fecha de terminación el 18 de septiembre de 2021, avance

101

físico 1,09%, estado en fase de pre construcción. Cupos: 900 para la primera fase.

Proyecto: EPMSC BUGA – VALLE DEL CAUCA. Contrato de Obra: 219-2013

Fecha de inicio el 13 de diciembre de 2014 y fecha terminación del 31 de agosto de 2018, con inversión inicial de \$55.343.721.112 e inversión final de \$69.799.781.483. El avance reportado es del 85% se encuentra en liquidación judicial. Cupos 720

Estado Ejecución Obras Modulares

A través de la contratación de obras para la generación de nuevos cupos, en los establecimientos identificados con mayores necesidades y alto porcentaje de hacinamiento y los que cuentan con espacios para ampliación, se determinó desarrollar proyectos de infraestructura Modular, en los que se pretende habilitar 2.040 nuevos cupos.

Proyecto: EPMSC SANTA MARTA. Contrato de Obra: 305-2019

Fecha de inicio el 14 de febrero de 2019 y fecha de terminación 22 de diciembre de 2021. Inversión inicial de \$16.963.368.440, Estado en ejecución, avance físico 20,59%. Cupos 510

Proyecto: EPMSC BARRANQUILLA. Contrato de Obra: 306-2019

Fecha de inicio el 7 de febrero de 2019 y fecha terminación el 21 de noviembre de 2021, inversión inicial de \$17.105.433.481, reporta estado en ejecución, con un avance físico del 32,91%. Cupos: 510

Proyecto: EPMSC CARTAGENA– LA TERNERA. Contrato de Obra: 319-2019

El contrato inició el 12 de febrero de 2020, y está previsto para terminar el 25 de noviembre de 2021, valor inicial de \$17.105.070.443, se encuentra en ejecución, con un avance de ejecución del 16,31%. Cupos: 510.

Proyecto: EPAMS-CAS-ERM-JP- LA PAZ - ITAGÜÍ – ANTIOQUIA. Contrato de Obra: 307-2019

El contrato inició el 24 de febrero de 2020 y con fecha de terminación prevista el 25 de febrero de 2022, con una inversión inicial de \$17.845.596.661, en estado de ejecución, con 13,65% de avance físico. Cupos: 510

Proyecto: EPAMSCAS ERE POPAYÁN – CAUCA. Contrato de Obra/Consultoría:334-2019

El contrato inició el 2 de marzo de 2021, con fecha prevista de terminación el 8 de abril de 2021, con inversión inicial de \$ 1.127.161.000, en estado de ejecución, con un avance físico del 70%, cupos: 800.

Proyecto: EPMSC DE CALI, VALLE DEL CAUCA. Contrato de Obra: 279-2020

El informe reporta fecha de inicio el 28 de diciembre de 2020, con una inversión inicial de \$2.724.057.612, en estado de estructuración y no registra avance físico. Se firmó acta de inicio el 6 de abril de 2021. Cupos: 4.500

Estado de Convenios

Para cumplir con los fines de las competencias de suscriben convenios interadministrativos, así:

Proyecto: GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO – ERON CANDELARIA. CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN No 452 DE 2017 - DERIVADO NO 2

El proyecto tiene un valor inicial de \$253.431.672.346, con fecha de inicio el 2 de agosto de 2019 y fecha terminación el 31 de agosto de 2022, no presenta avance físico

La gobernación de Atlántico otorgó título gratuito de un inmueble para la construcción del ERON.

Proyecto: CAMIS YARUMAL. Convenio interadministrativo Derivado 01 del Convenio Marco 393 de 2017

El contrato presenta fecha de inicio el 27 de abril de 2018, con valor inicial de \$65.201.190.394 y fecha de terminación por terminación del convenio marco el 17 de julio de 2020, con un avance físico del 0,4%, en proceso de liquidación. Cupos 1.328.

Se adelanta análisis jurídico por parte de las entidades cooperantes para definir las acciones a adelantar para la ejecución del proyecto.

Convenio Interadministrativo EnTerritorio

Número contrato No. 216144

103

El contrato fue suscrito el 29 de noviembre de 2019 y con fecha de inicio el 12 de diciembre de 2016 y de terminación el 30 de junio de 2021, el valor del contrato asciende a \$370.541.867.111

En desarrollo del contrato interadministrativo, se suscribieron 68 contratos de obra para mantenimiento de la infraestructura, 31 para el mantenimiento de baterías sanitarias.

En el marco del contrato interadministrativo 216144 de 2016, se adelanta la primera fase del Plan Maestro de Infraestructura, correspondiente al diagnóstico de la infraestructura, así como los proyectos de generación de cupos mediante la construcción de nuevas infraestructuras en Pereira y Medellín, cuyos avances se describen a continuación:

Nuevo EROn en Pereira – Predio el Pilamo.

Para la ejecución de este proyecto, se suscribió el Contrato No. 2182503 del 26 de diciembre de 2018, para la “Construcción de un establecimiento penitenciario de mediana seguridad del orden nacional en Pereira Risaralda, de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la Uspec” por valor de \$131.524.743.503, con fecha de inicio 18 de febrero de 2019 hasta el 18 de junio del año 2021.

Al proyecto se le realizó revisión de los diseños, por solicitud del Inpec, que implicó cambios en la arquitectura, distribución y ubicación de las áreas de sanidad, rancho, reseña y visitas. Así mismo, se requirió la expedición de permisos ambientales y actualización de los aprobados por cambios normativos

El 24 de agosto de 2020, se suscribió acta de reinicio de la fase de preconstrucción para realizar ajustes que se encuentran pendientes, y se espera dar inicio una vez se complemente la información del proyecto con el resultado de lo aprobado en los permisos ambientales y se realicen los trámites administrativos correspondientes en caso de que el contrato tenga alguna variación debido a estos, (inclusión de ítems no previstos), actualmente , la fase de preconstrucción tiene un avance de ejecución del 98% y una fecha de finalización para el 12 de abril de 2021, ya que ha sido prorrogada por la necesidad de análisis de los ítems No previstos mencionados, los cuales una vez se definan, permitirán realizar un cierre financiero del proyecto y determinar el alcance y fecha de inicio de la obra.

Actualmente el proyecto presenta un avance 1.09%, que corresponde a la fase de preconstrucción.

Construcción del nuevo Pabellón No 2 en el EPMSC Medellín (Bellavista)

El proyecto se adelanta mediante el Contrato de obra No 2190692, para la construcción de un pabellón en el establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario de bellavista- Medellín (pabellón 2)”, y Contrato de Interventoría N° 2190875, con objeto: “interventoría técnica, administrativa, financiera, de control ambiental, jurídica y social a la construcción de un pabellón en el establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario de bellavista – Medellín (pabellón 2)”, suscritos a través del Contrato Interadministrativo de gerencia 216144 de 2016, y cuya ejecución se adelanta desde el 3 de abril de 2019.

El proyecto se encuentra en ejecución y presenta un avance actual del 61.03%, teniendo en cuenta que su ejecución se vio afectada en la vigencia 2020, por la emergencia del COVID-19, que motivó la suspensión del contrato, que acumula 68 días de inactividad por suspensiones.

Mantenimiento de los ERON

En el informe del Gobierno manifiestan que en el marco de la Emergencia Económica declarada a través del Decreto 417 de 2020 y mediante la Resolución No. 001144 del 22 de marzo de 2020 emitida por el INPEC, con la cual se declaró el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria, se hizo necesario ajustar los alcances de las intervenciones a ejecutar en los ERON, dando énfasis a los elementos hidrosanitarios, sanidad y ranchos, estos como intervenciones vitales para la salud en medio de la emergencia sanitaria.

Bajo ese marco, se celebró el contrato 125 de 2020, para la atención de las actividades necesarias para el mantenimiento, atención de emergencia y operación de los sistemas hidrosanitarios de los ERON a cargo del Inpec.

El contrato inició la ejecución el 20 de mayo y al 30 de abril de 2021, indican un avance del 81,80%.

Los establecimientos a los cuales se les han intervenido las PTAP y las PTAR, EPMSC LETICIA, EPAMS CAS CÓMBITA, EPMSC JP CHIQUINQUIRÁ EPMSC MONIQUIRÁ, EPMSC SANTA ROSA DE VITERBO, EPC YOPAL, EPC LA ESPERANZA DE GUADUAS, EP PUERTO TRIUNFO – EL PESEBRE, EPAMS CAS ERE POPAYÁN, EPMSC IPIALES, COJAM JAMUNDÍ, EPMSC MAGANGUÉ, EPAMS CAS VALLEDUPAR, EPC TIERRALTA, EPMSC SANTA MARTA, EPAMS CAS GIRÓN, EPMSC SOCORRO, EPAMS PC ERE LA DORADA y en los EPMSC GACHETÁ, EPMSC LA PLATA, EPMSC BOLÍVAR (CAUCA), EPAMS CAS JP PALMIRA, EPMSC ERE CALI, EC JP BARRANQUILLA (MODELO), EPMSC ERE PSM

105

BARRANQUILLA (EL BOSQUE), EPMSC CARTAGENA, EPMSC MANIZALES, COIBA IBAGUÉ - PICALÉÑA han realizado mantenimiento de pozos, cambios de almacenamiento de tanques de agua potable y mantenimientos de tanques de control.

Así mismo, con este contrato, también se atienden emergencias de los sistemas hidrosanitarios, donde están incluidos, varios de los centros relacionados, en los mantenimientos.

Atención de emergencias y actividades de mantenimiento en la infraestructura física (Ctos de Obra N° 130, 131, 138, 139, 140, 141-2020 y Cto de Interventoría N° 129-2020)

En el informe del gobierno, relacionan los contratos de obra y el estado a la fecha de los contratos para el mantenimiento:

Contrato de obra 130 de 2020: El contrato inició el 15 de mayo de 2020 y fecha final del 31 de marzo. Al 30 de abril informan un avance el 98,5%, con un valor de \$8.767.949.562.

Contrato de obra 131 de 2020: Fecha de inicio el 16 de junio de 2020 y fecha final el 1 de marzo de 2021, por \$6.685.104.310, presenta un avance del 100%.

Contrato de obra 138 de 2020: Contrato con inicio el 16 de junio de 2020 y fecha terminación 21 de marzo de 2021, presenta un avance del 100%.

Contrato de obra 139 de 2020: Inició el 16 de junio de 2020 y fecha final del 15 de julio de 2021, por valor de \$15.208.459.142, presenta un avance del 50,42%.

Contrato de obra 140 de 2020: Con fecha de inicio el 23 de junio y fecha final del 4 de abril de 201, por valor de \$12.942.773.152, con un avance físico del 54,23%, de este contrato se han presentado incumplimientos por parte del contratista.

Frente al tema de infraestructura, la CGR realizó varias actuaciones especiales de fiscalización, cuyos resultados están reflejados en el capítulo 1.4 de este informe.

En general se estableció que en la realización de los proyectos, se presentan entre otras, las siguientes situaciones:

Los presupuestos oficiales no cuentan con la totalidad de actividades de obra necesarias para el proyecto a ejecutar.

Pérdida de vigencias futuras autorizadas para la ejecución de proyectos de infraestructura, por falta de ejecución y gestión en el desarrollo de estos, generando obras inconclusas y proyectos no desarrollados.

Debilidades en el seguimiento y supervisión de los procesos contractuales, lo cual ha traído como consecuencia la no ejecución de los recursos, suspensión de obras y la incertidumbre de haber recibido o no a satisfacción los bienes y servicios contratados.

En los proyectos de infraestructura carcelaria, en contratos suscritos directamente por la USPEC y en contratos suscritos a través del Convenio con FONADE (hoy ENTerritorio), se está implementando la etapa de pre-construcción como mecanismo para subsanar debilidades de la planeación de las obras, realizando ajustes a diseños sin llamar al consultor responsable de los mismos, incluso realizando nuevos diseños, lo que conlleva a que los contratistas de obras deban realizar estudios de suelos, diseños de cimentación, estructuras, redes, hidrosanitarios, entre otros, situación que genera riesgo que los recursos de los proyectos sean insuficientes para culminarlos.

Baja ejecución de las obras de los contratos de los proyectos modulares.



Debilidades en la planeación, estructuración y maduración de los proyectos y programación presupuestal y contractual, que representan continuas prórrogas y adiciones, y en la consecución de las licencias ambientales, que no permiten el uso eficiente y oportuno de los recursos.

2.7. Servicios Públicos

Indica el Gobierno, que en concordancia con el Contrato 216144, se suscribieron contratos de obra, para la adecuación de la infraestructura para el manejo de aguas (PATR y PATP) en 44 establecimientos.

ERON Pereira, COCUC Cúcuta, COJAM Jamundí, Plan Maestro, EPMSC Sevilla, EPMSC Cali, EPMSC San Vicente de Chucurí, EPMSC San Andrés, EPMSC Sincelejo, EPMSC Manizales, EPMSC Anserma, EPMSC Riosucio, EPMSC Santa Rosa de Cabal, EPMSC ERE Pereira, EPAMSCAS Cómbita, EPMSC Tunja, EPC La Esperanza Guaduas, EP Florencia Las Heliconias, CAMIS Acacias, EPMSC Acacias, EPMSC RM Villavicencio, COIBA Complejo Ibagué, RM Popayán, EPMSC Garzón, EPMSC Neiva, EPMSC RM Pasto, EPMSC Tumaco, EPAMSCAS JP Palmira, EPMSC Cartago, EPMSC Roldanillo, EPAMSCAS Girón, EPAMSCAS Valledupar, EPAMSCAS ERE JP La Paz Itagüí, EPMSC Apartadó, EPMSC Medellín (Bellavista), EC La Modelo – Bogotá, COMEB La Picota, EPMSC Cartagena, EPAMS PC ERE La Dorada,

107

EPMSC JP Chiquinquirá, EPMSC Guateque, EPMSC RM JP Sogamoso, EPMSC Puerto Boyacá y EPAMSCAS ERE Popayán.

Igualmente, se suscribieron 15 contratos para adecuación de las áreas de sanidad

EPMSC JP Montería, EPMSC ERE Pereira, EPMSC JP Chiquinquirá, EPC La Esperanza

Guaduas, EPMSC Florencia (CUNDUY), EPMSC RM Villavicencio, COIBA Complejo Ibagué, EC Bogotá La Modelo, EPAMSCAS ERE Popayán, EPMSC Garzón, EPMSC Tumaco, EPAMSCAS JP Palmira, ERON Pereira, EPMSC San Vicente de Chucurí y EPMSC Santa Marta.

Adicionalmente, reporta intervenciones con alcance a las áreas de sanidad en el segundo semestre de 2020, en donde relaciona los contratos de obra Nos. 141 de 2019 217 de 2019, 139 de 2020, 130 de 2020, 140 de 2020, 214 de 2019, 002 de 2019, 229 de 2020, 228 de 2019, 2223 de 2019, 138 de 2020, 129 de 2020, contratos relacionados en mantenimientos

En virtud del contrato interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 216144, se suscribieron 18 contratos para mantenimientos de agua potable, de los cuales no se ejecutaron los correspondientes al EPMSC Acacias, Socorro, Vélez y los de Apartado y Neiva que se reportan en ejecución.

Dentro de la evaluación realizada por la CGR, se revisaron los contratos celebrados para el mantenimiento de los establecimientos, donde también se verificaron incumplimientos en la ejecución de los contratos realizados para mantenimientos, como es el caso del contrato 140 de 2020, que presenta un avance del 54%,²³ y el cual no fue culminado por el contratista dentro del término previsto y se citó al contratista y a la aseguradora para inicio de proceso correspondiente.

Estos contratos fueron objeto de evaluación e incluidos en el capítulo de los resultados del mínimo de Infraestructura, donde se observan debilidades en la planeación, que representaron en algunos casos de suspensión y prórrogas para la ejecución de los contratos.

3. CONCLUSIONES

El **Estado de Cosas Inconstitucional se mantiene**, pese a la ostensible reducción del hacinamiento carcelario intramural. La infraestructura carcelaria, carente de zonas adecuadas de sanidad y aislamiento; una política de salud penitenciaria precaria donde falta personal capacitado y suficiente para hacer frente a este tipo de contingencias; en general, la carencia de recursos

financieros, logísticos y humanos para enfrentar la situación crítica que se vive al interior de los ERON y, principalmente, la inexistencia de una política criminal articulada y coherente con los procesos de resocialización y medidas de alternatividad penal.

En ese orden, evaluados los diferentes capítulos del Décimo Informe de avance presentado por el Gobierno Nacional, se concluye que el estado de cosas inconstitucional en las cárceles del SPC no ha sido superado, toda vez que la infraestructura carcelaria y la Política Criminal, Penal y Penitenciaria integral dirigida hacia la resocialización de la población de internos, cuenta con indicadores aún deficientes.

4. ANALISIS MACROSECTORIAL

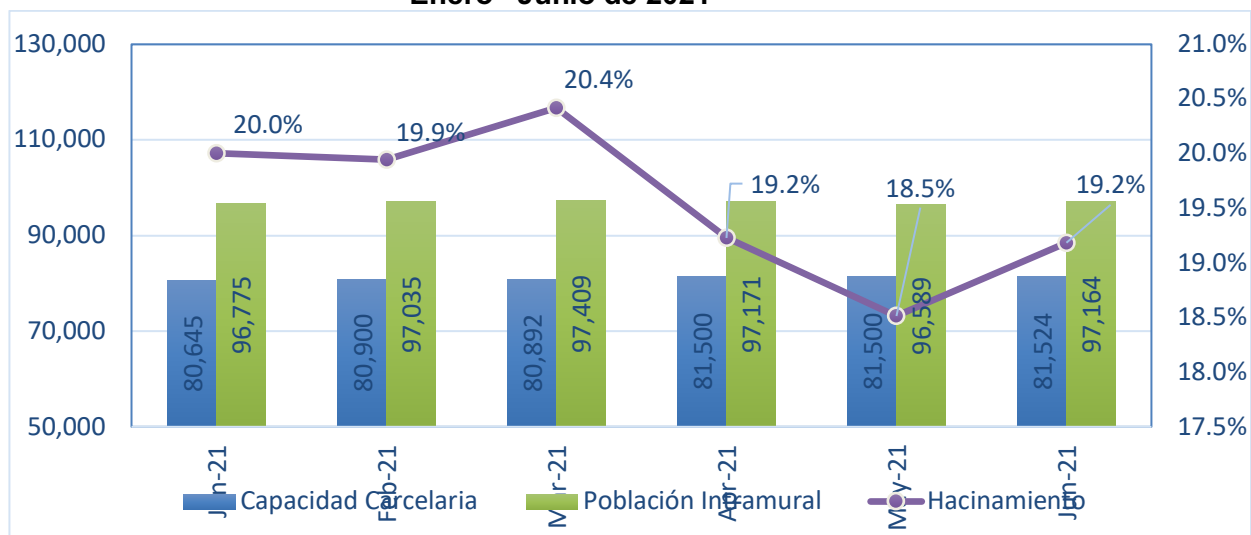
Aunque el hacinamiento intramural se ha mantenido en niveles cercanos al 20% desde finales del año pasado, el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en las cárceles colombianas no se ha superado. La Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Justicia ha realizado un seguimiento permanente de la situación carcelaria¹ y si bien la Emergencia Carcelaria facilitó la salida de los internos intramurales esto no significó que los problemas estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario – SPC- hayan desaparecido. A continuación, se describe la evolución de los principales indicadores de bienestar, salud y habitabilidad del sistema en los últimos 6 meses

4.1. Hacinamiento Carcelario

En los primeros seis meses de 2021 el hacinamiento intramural se mantuvo en niveles cercanos al 20%. De enero a junio de este año, a población intramural aumentó en apenas en 389 personas pasando de 96.775 a 97.164 (un aumento del 0,4%), mientras que la capacidad carcelaria se incrementó en términos netos en 879 cupos (crecimiento del 1,1%). Lo anterior significó que el hacinamiento intramural, incluso, se redujera en un 0,8% en este período, pasando del 20% al 19,2%; es decir, el déficit de cupos se redujo en 490, pasando de 16.130 a 15.640 en estos meses.

¹ En 2020, se realizaron total treinta y siete (40) Informes Semanales, desde que se decretó la Emergencia Carcelaria en marzo hasta el 31 de diciembre del año, sobre la evolución del contagio en los Establecimientos Carcelarios del Orden Nacional -ERON- a cargo del Inpec. Así mismo, se realizó un seguimiento permanente a la ejecución de los recursos Fome y, finalmente, se hizo un Boletín Macrosectorial analizando la respuesta del Estado a la pandemia dentro de las cárceles. En 2021, como parte del Boletín "Los Recursos Destinados Para Mitigar Los Efectos Del Covid-19 Y Su Ejecución En El Sector Justicia", igualmente se hizo un balance a la ejecución de los recursos que se destinaron para mitigar los efectos de la pandemia en el SPC.

Gráfico 1
Población Intramural, Capacidad Carcelaria y Hacinamiento
Enero– Junio de 2021



Fuente: Inpec, Cálculos DES Sector Justicia

En este punto, sin embargo, se deben hacer varias precisiones. En primer lugar, la reducción del hacinamiento sigue siendo ocasionada, en una buena parte, por las acciones tomadas por el Consejo Superior de la Judicatura durante la época de pandemia, que permitió agilizar los procesos de asignación de beneficios administrativos. Prueba de ello es la continuación de la tendencia alcista de la población extramural, la cual aumentó en 2.632 personas (2.199 en Detención y Prisión Domiciliaria y en 433 en Sistemas de Vigilancia Electrónica -SVE-), en este período.

De tal forma que, el fortalecimiento del Sistema de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad² permitió la dinamización de la aplicación de medidas de Alternatividad Penal. Sin embargo, estas medidas son transitorias y el Plan Nacional de Política Criminal, apenas fue presentado en marzo de este año sin que se haya fijado fecha para su aprobación. Es decir, aún no hay una política criminal única y coherente con los procesos de progresividad y alternatividad penal.

La segunda razón, para que el hacinamiento se haya reducido, es la puesta en funcionamiento de 898 cupos provenientes de la refacción, readaptación o refaccionamiento de 110 cupos existentes y 788 totalmente nuevos de la cárcel para funcionarios de Facatativá (180) y el pabellón de Ipiales (608). Estos últimos, finalmente, se han dado al servicio después de más de 6 años

² Se crearon de 143 cargos en descongestión y nueve (9) juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad,

de construcción, razón por la cual la Contraloría adelantó una actuación especial en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios de Colombia, Uspec. Es decir que, pese a la inversión realizada (\$84 mil millones), sólo hasta este año se ha dado al servicio y con observaciones en la ejecución de la obra. El pabellón de la cárcel de Girón de 752 cupos, una inversión de \$100 mil millones y con el mismo tiempo de construcción, aún no ha sido entregado.

En la actualidad, la Contraloría realiza seguimiento a otros proyectos de construcción nuevos. En primer lugar, a la construcción de nuevos Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional -ERON- en Sabanas del Ángel (Magdalena), Barrancabermeja, Candelaria (Atlántico), Riohacha, Buenaventura, Cali y Pereira que en su mayor parte se encuentran en etapa de preinversión a la fecha. En segundo lugar, a la reconstrucción de los pabellones de los patios 2 (87,2% de avance al 30 de junio) y 4 de la cárcel de bellavista de Medellín y la construcción de un pabellón en la cárcel de San Isidro en Popayán que se encuentra aún en estudios. Finalmente, a los proyectos modulares en Itagüi (20% de avance en el Contrato de Obra), Cartagena (23,13% de avance en el Contrato de Obra), Barranquilla (50,4% de avance en la fase de Interventoría previa) y Santa Marta (35,5% de avance en la fase de Interventoría previa) que tienen previsto su culminación este año.

4.2. Recursos del Sistema



El Sistema Penitenciario y Carcelario -SPC- tiene una asignación vigente al 30 de junio de \$2,7 billones de los cuales se han comprometido el 45%, obligado el 21% y pago el 20% (Cuadro 1). El 53,5% de la apropiación vigente, que hasta el momento se destina al sector, recae en el Inpec y el 46,5% restante en la Uspec.

Cuadro 1.
Ejecución Presupuestal Sector Penitenciario y Carcelario
Junio 30 de 2021

Entidad	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos	% Ejecución - Compro.	% Ejecución - Obliga.	% Ejecución - Pagos.
Inpec	1.486.435	584.112	477.336	468.147	39%	32%	31%
Uspec	1.291.796	652.763	97.399	92.974	51%	8%	7%
Total	2.778.231	1.236.876	574.736	561.121	45%	21%	20%

*En Millones de pesos.
Fuente: Diari, Cálculos propios

El 87,3% de estos recursos están asignados a los rubros de funcionamiento del sector mientras que el 12,7% restante se destina a Inversión (cuadro 2). Esta última, es ejecutada casi exclusivamente por la Uspec (el 99,4% de los

recursos invertidos en el sector) que esencialmente la destina a la Infraestructura Carcelaria (74% a la Construcción y 24% al Mantenimiento)

Cuadro 2.
Ejecución Presupuestal Por Rubros Sector Penitenciario y Carcelario
Junio 30 de 2021

Entidad	Entidad	Definitiva	Compromiso	% Ejecución - Compro.	% Ejecución - Obliga.	% Ejecución - Pagos.
Inpec	Funcionamiento	\$1.484.319	\$583.489	39,3%	32,1%	31,5%
	Inversión	\$2.116	\$623	29,4%	6,6%	6,6%
Uspec	Funcionamiento	\$940.377	\$408.134	43,4%	10,2%	9,7%
	Inversión	\$351.419	\$244.629	69,6%	0,4%	0,4%
	Construcción de Infraestructura Carcelaria	\$260.222	\$218.950	84,1%	0,3%	0,3%
	Fortalecimiento de la Infraestructura Carcelaria	\$83.281	\$25.679	30,8%	0,8%	0,8%
	Otros Rubros de Inversión	\$7.916	\$0	0,0%	0,0%	0,0%
	Total general	\$2.778.231	\$1.236.876	44,5%	20,7%	20,2%

*En Millones de pesos.

Fuente: Diari, Cálculos propios

Como se puede observar, pese a que los recursos invertidos en la construcción y mantenimiento de la Infraestructura Carcelaria son importantes, su impacto es limitado. Además, buena parte de ellos son comprometidos, más no necesariamente obligados o pagados. Ello se plasma en el bajo nivel de avance físico de las obras. De acuerdo con el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión -SPI- del Departamento Nacional de Planeación, en el rubro de Construcción es prácticamente de cero y en el de Fortalecimiento es del 27% promedio.

Este año el sector no recibió recursos del Fome pese a que el año pasado tanto el Inpec como la Uspec fueron las únicas entidades del sector que recibieron este tipo de recursos. Además, por Urgencia Manifiesta fueron de las entidades que gastaron presupuesto con el objetivo de mitigar la pandemia (Cuadro 3).

Cuadro 3
Recursos Totales Comprometidos - Covid-19 - Sector Justicia
31 de diciembre de 2020

Entidad	Recursos Corrientes	Recursos Fome	Recursos Especiales	Recursos Propios	Compromisos
Uspec	1.584	18.953	88.402		108.940
Rama Judicial	19.428		16.728		36.156
Inpec**	11.828	4.582			16.410
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	11.558				11.558
Jurisdicción Especial para la Paz	4.796				4.796

Fondo Especial de la Fiscalía	2.990				2.990
Fiscalía General de la Nación	1.773				1.773
Procuraduría General de la Nación	994				994
Defensoría del Pueblo	695				695
Instituto de Medicina Legal	641				641
Unidad de Búsqueda	357				357
Auditoría General de la República	155				155
SAE				149	149
Comisión de la Verdad	118				118
Ministerio de Justicia	68				68
Cisa				48	48
Agencia para la Defensa Jurídica del Estado	13				13
Total Sector Justicia	57.000	23.535	105.130	196	185.861

*En Millones de Pesos.

Fuente: Entidades del Sector Justicia. Cálculos DES CDSJ CGR

La ejecución de estos recursos sólo plasmó las deficiencias estructurales que tiene el sistema. Cuando se analiza por Objeto de Gasto, el mantenimiento y adecuación de las áreas de sanidad y aislamiento de los ERON, ocupó el primer lugar con el 31,8% de los recursos invertidos en el sector para atenuar los efectos de la pandemia. Estos últimos, fueron trasladados de los Fondos Especiales del Sector Justicia y hasta el 31 de diciembre del año anterior tenían un avance físico del 65% en promedio (Cuadro 4).

Cuadro 4
Recursos Fondos Especiales - Fondo de Financiación Sector Justicia - Uspec
31 de diciembre de 2020

Número de Contrato	Números de ERON Intervenidos	Compromisos	Obligaciones	Pagos	% de Avance Promedio Físico
130	21	8.769	5.316	5.316	82%
131	15	6.785	3.302	3.302	86%
138	14	8.411	3.382	3.382	56%
139	42	15.208	4.684	4.684	52%
140	22	12.943	4.852	4.852	57%
141	20	7.188	3.563	3.563	57%
Total	134	59.304	25.098	25.098	65%

*En Millones de Pesos.

Fuente: Uspec. Cálculos DES CDSJ CGR

En cuanto a los recursos Fome, la Uspec comprometió el 54,8% de lo destinado al sector Justicia, en la compra de municiones y elementos de protección balística por \$12.903 millones. La Entidad justificó este gasto en que “en los amotinamientos del 21 de marzo³, dos guardas resultaron heridos toda vez que no contaban con elementos disuasivos” ni elementos de seguridad balística, falencia existente desde vigencias anteriores, contrariando lo dispuesto por el Código Penitenciario (artículos 48 y 49) para hacer frente a estos sucesos⁴. De tal forma que, se hacía perentorio la adquisición de dichos elementos para disuadir futuros amotinamientos de los internos ante las deficiencias estructurales del sistema de salud penitenciaria y el escaso impacto que podrían tener de las medidas tomadas por las autoridades carcelarias para enfrentar la pandemia, como el decreto 546 del 14 de abril.

Esta entidad, igualmente, invirtió \$1.763 millones (7,5%) en la compra de equipos de cómputo y \$1.746 millones (7,4%) en el pago de servicios distintos a los médicos y hospitalarios, como jurídicos, financieros y logísticos.

El Inpec, por su parte, destinó \$612 millones para el mantenimiento, reparación y suministro de combustible para el parque automotor (2,6%)⁵. A continuación, se describen los grandes rubros hacia donde fueron destinados los recursos Fome en el sector Justicia.

Cuadro 5
Destinación de los Recursos Fome - Sector Justicia
31 de diciembre de 2020

Entidad	Objeto del Contrato	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Inpec	Adquisición de Elementos de Aseo	\$ 1.099	\$ 1.099	\$ 1.099
	Adquisición de Elementos de Bioseguridad como tapabocas, termómetros, mascarillas, guantes, entre otros	\$ 2.871	\$ 2.850	\$ 2.850

³ Se refiere a los hechos acaecidos en esa fecha en la cárcel Modelo, donde murieron 24 internos y por los cuales la Procuraduría General de la Nación abrió una investigación disciplinaria por varias irregularidades que se presentaron, como lo anota un informe de Human Rights, que incluye varias muertes intencionales y en estado de indefensión (<https://www.hrw.org/es/news/2020/11/24/colombia-muertes-de-detenido-habrian-sido-intencionales>).

⁴ Oficio No E-2021-002221 de la Uspec del 13 de abril de 2021 en respuesta a la solicitud de información de la Contraloría con radicado No. 2021-EE0052995

⁵ La entidad justificó los gastos en combustible, mediante la respuesta a la solicitud de información con radicado No. 2020EE0090031 del 31 de agosto, sosteniendo que se “realiza una priorización que permita atender las necesidades básicas, tomando principalmente establecimientos con solicitudes de vehículos que en el último reporte de inventarios los relacionan en regular y mal estado, los cuales requerían reparaciones de manera urgente para poder cumplir con la misionalidad del Instituto, teniendo en cuenta el número de remisiones, citas médicas y control de internos que cumplen pena privativa de libertad en su domicilio”.

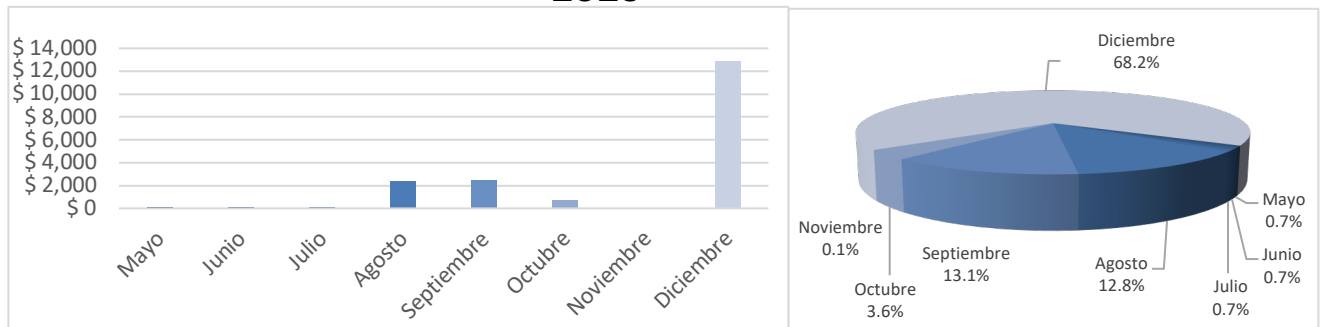
	Compra de Combustible y Mantenimiento y Reparación de Vehículos	\$ 612	\$ 612	\$ 612
	Total Inpec	\$ 4.582	\$ 4.573	\$ 4.573
Uspec	Compra de Camas, Ventiladores, Carpas, Colchonetas, Almohadas y demás elementos para zonas de aislamientos	\$ 2.542	\$ 601	\$ 601
	Compra de Municiones y Elementos de Protección Balística	\$ 12.903	\$ 0	\$ 0
	Adquisición de Equipos de Cómputo y demás elementos de renovación tecnológica	\$ 1.763	\$ 1.632	\$ 1.632
	Pago de Prestación de Servicios Profesionales Jurídicos, Logísticos, Financieros y otros	\$ 1.746	\$ 1.247	\$ 1.247
	Total Uspec	\$ 18.953	\$ 3.479	\$ 3.479
Total general	\$ 23.878	\$ 23.535	\$ 8.052	

*En Millones de Pesos.

Fuente: Inpec, Uspec, Diari, Cálculos DES CDSJ CGR

Finalmente, en la Uspec se observó una deficiente ejecución de recursos. Recién en el mes de diciembre se comprometieron el 68,2% de los mismos (Gráfico 1), sin el correspondiente aumento de las obligaciones y pagos. De los recursos comprometidos apenas el 18,7% se obligaron y pagaron. La inversión en municiones y material balístico que, como se anotó anteriormente, representó el 54,8% de los recursos Fome comprometidos en el sector Justicia (68,1% en la entidad), no presentó pagos, ni obligaciones hasta el 31 de diciembre de ese año⁶.

Gráfico 2
Ejecución de los Recursos Fome - Uspec
2020



*En Millones de Pesos.

Fuente: Uspec, Diari, Cálculos DES CDSJ CGR

⁶ De acuerdo con la información remitida por la Uspec en el oficio No E-2021-002221, hasta el 13 de abril se había pagado \$3.677 millones de la reserva presupuestal por \$12.056 del contrato 265 de 2020 destinado a la adquisición de elementos de protección balística. Mientras que la reserva presupuestal por \$847 millones del contrato 282 de 2020, destinado a la compra de municiones, se ha pagado en su totalidad.

4.3. Índices de Bienestar y resocialización

Pese a las acciones tomadas y los recursos empleados para mitigar sus efectos, el Covid-19 el contagio en el SPC aumentó en este año. Del 21 de enero al junio, los casos activos pasaron de 474 a 574 en la Población Privada de la Libertad -PPL- y de 72 a 221. En total, la población intramural infectada pasó de 546 a 795 entre funcionarios e internos. Así mismo, en 47 cárceles permanecen con casos activos y, especialmente el contagio es alto en la Reclusión de Mujeres de Manizales (102 internas), en la cárcel de Santa Rosa de Viterbo (64 PPL y 3 funcionarios), la cárcel de El Banco (38 PPL y 1 funcionario), la Colonia Agrícola de Acacias (34 PPL y 2 funcionarios), y Caicedonia (31 PPL y 5 funcionarios).

Por otra parte, a pesar de que el hacinamiento se ha mantenido en niveles del 20%, 30 puntos menos a la tendencia que se tenía hasta antes de la pandemia, los indicadores carcelarios de bienestar no han mejorado. En primer lugar, el número de sindicados pasó de 22.948 a 23.918 en los primeros 6 meses de este año. En este caso la tasa de sindicados intramurales pasó de 23,5% a 24,6%

Finalmente, y a pesar de que la tasa de redención (Internos Intramurales redimiendo pena por Estudio, Enseñanza o Trabajo) se mantuvo en 90,2%, la tasa de reincidencia aumentó pasando de 21,5% al 23,6% en junio.

Conclusiones

El Estado de Cosas Inconstitucional se mantiene, a pesar de las acciones tomadas por las autoridades carcelarias y a la reducción ostensible del hacinamiento. La pandemia desnudó varias de las fallas estructurales que tiene el SPC y, en general, el sistema de justicia. Aún no se logra consolidar una política criminal coherente y eficaz para reducir el encarcelamiento carcelario y garantizar la progresividad penal del sistema.

Las medidas tomadas son de corto plazo y las adecuaciones realizadas en los ERON son insuficientes para garantizar el Bienestar de los internos y el éxito de los programas de resocialización. Prueba de ello es el incremento de la tasa de reincidencia y el contagio por Covid-19 dentro de los centros de reclusión del país.

La reducción temporal del hacinamiento no ha servido para atenuar la delicada situación que se vive en las cárceles colombianas y se prevé un deterioro mayor cuando este se vuelva a acelerar.