

INFORME CONSOLIDADO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL
CON ENFOQUE INTEGRAL
Modalidad Regular

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC-
VIGENCIA 2010

CGR-CDSJJS No.
Mayo de 2011

Contralora General de la República

Sandra Morelli Rico

Vicecontralor

Álvaro Miguel Navas Patrón

Contralor Delegado para el Sector
Defensa, Justicia y Seguridad

Javier Alonso Lastra Fuscaldo

Directora de Vigilancia Fiscal

Nydia Jeannette Najar Martínez

Responsable Subsector Justicia

Juan Carlos González Trujillo

Supervisor

Mario Cortes Rojas

Integrantes Equipo Auditor

Líder de Auditoría

Ivonne Gavilán Sarmiento

Auditores

Sandra Liliana Aragón Trujillo
Nubia Constanza Galindo González
Luis Arenas Vega
Edgar Trujillo García

Profesional de Apoyo DES

Blanca María González

Gerencias Puntos de control auditados

Atlántico, Boyacá, Magdalena, Quindío y
Risaralda

TABLA DE CONTENIDO

	<i>PAG</i>
1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO	5
2. DICTAMEN INTEGRAL	6
2.1. GESTIÓN Y RESULTADOS	9
2.1.1. Gestión Misional	9
2.1.1.1. <i>Negocio misional</i>	9
2.1.1.2. <i>Evaluación del Sistema de Control Interno</i>	11
2.1.1.3. <i>Tecnología de la información</i>	12
2.1.1.4. <i>Gestión del talento humano</i>	13
2.1.1.5. <i>Proceso de gestión ambiental</i>	14
2.1.1.6. <i>Cumplimiento del plan de mejoramiento</i>	14
2.1.2. Gestión en los recursos públicos	14
2.1.2.1. <i>Gestión contractual</i>	14
2.1.2.2. <i>Gestión Judicial</i>	16
2.1.2.3. <i>Gestión presupuestal</i>	17
2.1.2.4. <i>Denuncias</i>	18
2.2. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	18
2.3. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES	19
2.4. FENECIMIENTO DE CUENTA	19
2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS	19
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	23
3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	23
3.1.1. <i>Gestión Misional</i>	24
3.1.1.1. <i>Negocio misional</i>	24
3.1.1.1.1. <i>Direccionamiento estratégico</i>	24
3.1.1.1.2. <i>Proceso de seguridad</i>	26
3.1.1.1.3. <i>Proyectos de inversión</i>	40
3.1.1.2. <i>Evaluación del Sistema de Control Interno</i>	53
3.1.1.3. <i>Tecnología de la información</i>	58
3.1.1.4. <i>Gestión del talento humano</i>	67
3.1.1.5. <i>Gestión ambiental</i>	69

3.1.2.	Gestión en los recursos públicos	71
3.1.2.1.	<i>Gestión contractual</i>	71
3.1.2.2.	<i>Salud y sanidad</i>	76
3.1.2.3.	<i>Gestión judicial</i>	89
3.1.2.4.	<i>Gestión presupuestal</i>	95
3.2.	<i>EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES</i>	100
3.2.1.	<i>Concepto sobre el Sistema de Control Interno Contable</i>	114
3.2.2.	<i>Seguimiento a observaciones efectuadas por la Comisión de Cuentas de la Cámara de Representantes</i>	122
4.	ANEXO	
	Anexo 1. Estados Contables	
	Anexo 2. Matriz de codificación de hallazgos	

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO

- 1- Por medio del Decreto 270 de 2010, se aprobó la modificación de la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se determinaron las funciones de sus Dependencias, acción con la que se finaliza el proceso de reestructuración, de acuerdo con la metodología propuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública en la “Guía de Modernización de Entidades Públicas” y la Circular N° 26/10/09 del Comité Técnico PRAP.

A parter del 31 de diciembre de 2010, la nueva estructura, consta de un Nivel Central, seis (6) Regionales, 144 Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios y una Escuela Penitenciaria; sin embargo, no se evidencia una dependencia responsable de las funciones de control interno en los términos de la Ley 87 de 1993.

- 2- Mediante la Resolución No. 7173 del 17 de junio de 2010, se aprueba la tercera versión del mapa de procesos y se inicia la documentación y caracterización de procesos, así como el ajuste de los procedimientos, Sistema de Gestión de Calidad e Implementación del MECI.
- 3- En cumplimiento de lo ordenado por la Corte Contitucional mediante sentencias T-153, T-606 y T-607, de 1998 y T-1031 de 2008, los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, el literal m) del artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, el Decreto 1141 de 2009: Artículo 2.- “Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el objetivo misional de atención básica, la Entidad en coordinación con el Ministerio de la Protección Social determinó el aseguramiento al Sistema General de Seguridad Social en Salud referido a la población reclusa en los establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC, para lo cual suscribió el contrato 1172 de 2009, el cual implicó una inversión de \$30.000 millones y presentó deficiencias e incumplimientos en su ejecución.
- 4- Con el objeto de alcanzar el objetivo misional de la prestación del servicio de salud, como parte de la atención básica y teniendo en cuenta el aseguramiento en salud de la población entre octubre y noviembre de 2009, se suscribieron 5 licitaciones por un total de \$6.893 millones para adecuación de áreas de sanidad, sin que mediara un inventario de áreas y su estado y menos la intervención de las Secretarías de Salud para ajustar las adecuaciones a las condiciones técnicas.

2. DICTAMEN INTEGRAL

Señor Brigadier General

GUSTAVO ADOLFO RICAURTE TAPIA

Director General

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC

Bogotá, D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2010 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados contables fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

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

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados contables de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados contables, libres de errores significativos, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en: el concepto sobre la gestión y resultados adelantados por la administración de la Entidad en las áreas o procesos auditados, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El Representante Legal del Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario, rindió la cuenta anual consolidada por la vigencia fiscal del año 2010, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No 5544 del 17 diciembre de 2003 y No. 5590 de 2004.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA’s) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores significativos. Una auditoría gubernamental con enfoque integral incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contables, los documentos que soportan la gestión y resultados de la Entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

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

La auditoría gubernamental con enfoque integral incluye el examen al Nivel Central, a las Subdirecciones Regionales de Viejo Caldas y Norte, y a los Establecimientos de Reclusión, EPAS Combita, EPMS Santa Marta, EC Modelo de Barranquilla, EPCMS Pereira, EPC Armenia y RM Armenia.

El conjunto examinado representa el 84,52% del presupuesto definitivo asignado a la Entidad, equivalente a \$796.875,77 millones.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones con la remisión de la información y respuesta a las observaciones por parte de la Entidad, situación que generó esfuerzos adicionales a fin de evitar afectación del alcance del proceso auditor.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría y en el Informe Preliminar, las respuestas remitidas oportunamente por la administración fueron analizadas y tenidas en cuenta para la elaboración del informe, en lo que se consideró pertinente.

2.1. GESTIÓN Y RESULTADOS

Se examinaron los procesos Negocio Misional (Direccionamiento Estratégico, Planeación Institucional, Proceso de Seguridad, Proyectos de Inversión, Gestión Ambiental, Prestación del servicio de Salud y Sanidad), Contractual, Sentencias y Conciliaciones, Presupuestal, Contable y Financiero, Administración del Talento Humano, Tecnología de la Información, Evaluación del Sistema de Control Interno, y Atención de denuncias.

2.1.1. Gestión Misional

2.1.1.1. Negocio misional

Proceso de Direccionamiento Estratégico y Planeación

Dentro del proceso de direccionamiento estratégico, la Entidad presenta deficiencias en las políticas de control de gestión en el marco de la implementación del Sistema General de Calidad y el MECI relacionadas con la caracterización y documentación de los procesos misionales, actualización y ajustes a formatos y procedimientos, diseño y elaboración de indicadores de gestión e identificación de riesgos acorde con el nuevo mapa de procesos, que no han permitido desarrollar una política efectiva que permita adelantar el adecuado Sistema de Control Estratégico de la Entidad.

Pese a las observaciones de la Contraloría en los procesos auditores que anteceden, la planeación institucional del INPEC para el 2010, continúa revelando deficiencias de articulación, formulación y ejecución, por lo que no ha logrado integrar ni definir sus políticas y objetivos organizacionales a un Plan Estratégico Institucional en un período determinado, contenido bajo el desarrollo de una Política Subsectorial y el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan de Acción no establece metas claras y específicas, sujetas a condiciones de tiempo, modo, lugar y responsables, evaluables a través de indicadores de gestión e impacto. Los objetivos del Plan de Acción se confunden con el desarrollo de los procedimientos, en consecuencia su desarrollo corresponde al cumplimiento de funciones propias del sujeto de control y no a actividades de impacto y estrategia institucional medido a través de indicadores de gestión, con una programación de inversión que vincule los proyectos institucionales, recursos y necesidades reales, para así mitigar las debilidades en las actividades de control, así como la falta de análisis, evaluación y seguimiento en el quehacer institucional en cumplimiento del objetivo misional.

Proceso de seguridad

La gestión de seguridad como misión institucional, no se encuentra soportada en procesos que guarden coherencia con el estado de las cosas en el sistema penitenciario; en consecuencia, las políticas públicas no reflejan la problemática de seguridad (sistemas de control y vigilancia, manejo del personal de seguridad, identificación de riesgos, limitación de beneficios, entre otros) por tanto no contienen estrategias efectivas para cumplir las metas y obtener el cumplimiento de los objetivos, y no establecen los riesgos reales de la Entidad y sus necesidades para contrarrestar los efectos de las fallas en la prestación de este servicio tanto al interior (custodia y vigilancia de los internos), como al exterior (ingreso de elementos prohibidos) de los centros penitenciarios y carcelarios, así como en las domiciliarias.

La falta de identificación de riesgos y necesidades, frente a las acciones y recursos necesarios para eliminarlos o suplirlas, se ve reflejada en las deficiencias en la adquisición distribución, instalación, utilización y mantenimiento de los elementos de seguridad, los vacíos y debilidades en la estructura e implementación de mecanismos de control del proceso de reubicación y reclasificación de internos, la ineffectividad de los procedimientos y controles, así como sistema de costeo implementados para los traslados de internos y las fallas en el control y restablecimiento del orden y la disciplina al interior de los Establecimientos de Reclusión de conformidad con el reglamento general de los ERON.

Proyectos de Inversión

El INPEC presenta amplias debilidades en el manejo y administración de los proyectos de inversión limitándose al diligenciamiento de cifras ante el Departamento de Planeación Nacional - DNP y carente de políticas internas de gestión en la ejecución, seguimiento y control, apoyado en indicadores que permitan establecer el cumplimiento e impacto de las acciones en los objetivos propuestos. Además la Entidad no realiza gestión ante la pérdida de recursos asignados que en el caso de los proyectos de seguridad llevó a la inejecución de \$2.850 millones en los períodos de ejecución para la adquisición de elementos de seguridad con el fin de disminuir el ingreso de elementos prohibidos al interior de los establecimientos y el cubrimiento perimetral de los mismos.

Salud y Salubridad

El servicio de salud al que tiene derecho la población reclusa por reconocimiento legal y constitucional, debe tener una cobertura del 100%, y prestarse en forma oportuna, adecuada, técnica, eficiente y eficaz y constituye una de las misiones

institucionales, toda vez que es función prioritaria en el tema de atención básica y en el contexto de los derechos humanos. En este orden, se dispuso tal afiliación al sistema subsidiado a través de Caprecom, con el contrato 1172 de 2009, cuyo costo final ascendió a \$30.000 millones sin que se evidencie cumplimiento oportuno y adecuado de las obligaciones y se vió afectado por las omisiones tanto del contratista como de la Entidad en las acciones previas y concatenantes al acuerdo de voluntades de las cuales dependía su viabilidad (relación e identificación de la población reclusa, definición de los contratos de contra referencia, adecuación y habilitación de las áreas de sanidad, elaboración de manual técnico).

Esta situación incrementó las fallas en el servicio, las cuales se ven evidenciadas en las tutelas y acciones judiciales en contra de la Entidad.

Puntos de control

En los establecimientos auditados en los puntos de control, Regional Norte, Regional Noroccidente, Quindío y Magdalena, se presentaba hacinamiento en la población carcelaria.

Atlántico

Se detectó que los recursos destinados para el proceso de resocialización son insuficientes; debido a que el número de internos sobrepasa la capacidad de los establecimientos carcelarios; por otro lado, la infraestructura locativa donde se efectúan las capacitaciones, talleres y actividades relacionadas con la reinserción social no son las adecuadas.

Boyacá

Se presentaron observaciones con respecto a la obsolescencia de la infraestructura del establecimiento penitenciario, no clasificación de los internos y falta de entrega de uniformes.

2.1.1.2. Evaluación del sistema de control interno

El Sistema de Control Interno del INPEC en su evaluación conceptual obtuvo un puntaje de 31.59%, considerándose como un sistema con un nivel de riesgo MEDIO y un concepto ADECUADO, lo que significa que conforme a los parámetros establecidos los controles generales del Sujeto de control existen pero no son efectivos en su aplicación.

En cuanto a la evaluación operativa, obtuvo una calificación de 2.83 ubicándose como un sistema INEFICIENTE, debido a que los controles específicos de las líneas o áreas examinadas, no mitigan los riesgos para los cuales fueron establecidos.

Puntos de control

Boyacá

Se evidencian debilidades en la formulación y ejecución del Plan de Acción.

Quindío

Se observaron debilidades en la formulación del Plan de Acción, en el seguimiento del mismo, y en los indicadores de gestión, en este último por carencia de indicadores que midan la eficacia de la gestión. En la parte de control interno, no se cuenta deficiencias en los en los sistemas de evaluación y control de la gestión.

Risaralda

El mapa de riesgos no se encuentra diseñado, atendiendo los procedimientos establecidos, y algunos aspectos del mismo se han efectuado citando normas de carácter general y no las específicas.

2.1.1.3. Tecnología de la información

La Subdirección de Tecnología y Comunicación genera un impacto significativo dentro de la Entidad, aunque cuenta con sistemas de información formalmente establecidos y centralizados, se evidencia el uso de sistemas paralelos que generan duplicidad de tareas e incertidumbre acerca la integridad de la información consolidada, tal como se evidenció en el caso del manejo de los inventarios.

En la verificación realizada a los controles de los procesos de Tecnología de Información se identificó que los mismos, no están formalizados, documentados, aprobado y socializados, lo que genera registros electrónicos que no están contemplados.

La entidad no cuenta con sistemas integrados de información, lo que genera inconsistencias en la situación real de la información de los diferentes procesos como por ejemplo la consolidación en financiera, traslados, fugas, informes de seguridad, procesos de sentencias y conciliaciones, y en general los reportes de las Regionales y establecimientos.

Lo anterior evidencia las debilidades de registro, actualización y seguimiento de la información almacenada en el SISIPEC (sistema que consolida la información institucional de la población interna) y el PCT, debido a demoras y errores en el reporte e ingreso en la base de datos de las novedades y actividades desarrolladas por las diferentes dependencias.

Puntos de Control

Magdalena

Base de Datos

Durante la vigencia 2010 no se contabilizaron ni se registraron en el programa ACTIVA, algunas donaciones recibidas por el Establecimiento (Expendio), contraviniendo los parámetros enunciados en los procedimientos internos. Lo que refleja la ausencia de control y seguimiento por parte de la Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces, no permitiendo conocer el saldo real de la mercancía registrada en el programa mencionado.

2.1.1.4. Gestión del Talento Humano

En la evaluación la gestión de talento humano, se verificó la demora en los procesos de personal, la falta de actualización de procesos y procedimientos de conformidad con la reestructuración y ampliación de planta aprobada para el 2010.

Se verificaron las políticas de manejo del recurso humano, las cuales presentan debilidades en cuanto a los criterios de distribución de cargas, condiciones de trabajo, la facilitación de recursos para el cumplimiento de las funciones, aplicación de las normas de seguridad industrial, implementación efectiva de mecanismos de seguimiento y control a la aplicación de las políticas en las regionales.

Puntos de control

Atlántico

En los puntos auditados por las Gerencias Departamentales de Atlántico, Magdalena y Risaralda, se presentó la siguiente observación:

“Se observó inadecuada segregación de funciones al presentarse concentración de las mismas en un solo funcionario, donde el pagador, realiza labores contables y presupuestales”.

2.1.1.5. Proceso de Gestión Ambiental

La Entidad pese a que tiene implementadas las políticas y normatividad institucional en materia de gestión ambiental, presenta debilidades en su aplicación a nivel nacional por cuanto presenta debilidades en la conformación de los comités y políticas de seguimiento y control.

Puntos de Control

Magdalena

No se evidenció la conformación del Comité de Salud Ocupacional y Medio Ambiente “SOMA, ni la conformación del Comité Institucional de Gestión Ambiental “CIGA”.

2.1.1.6. Cumplimiento del Plan de Mejoramiento

La línea de plan de mejoramiento, no se desarrolló en razón a que se efectuó auditoría especial de seguimiento al plan en la vigencia 2010.

2.1.2. Gestión en los recursos públicos

2.1.2.1. Gestión Contractual

La evaluación de la muestra evidencia en la gestión contractual del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, durante la vigencia 2010 inconsistencias y vacíos en la etapa precontractual, contractual y poscontractual reflejadas entre otras en: estudios previos que no identifican necesidades reales, los recursos y los costos de los bienes y servicios a adquirir, igualmente incumplimientos legales que impactan en un alto número de procesos fallidos por causas imputables a la Entidad.

En la etapa contractual, las minutas no definen los objetos y las obligaciones en forma clara y expresa, los plazos de ejecución no son de posible cumplimiento, las adiciones en tiempo y las variaciones en costos no se evidencian en actos administrativos que así las reconozcan (adicionales y modificatorios), las obligaciones contractuales no se cumplen de acuerdo con las ofertas, pliegos de condiciones y términos de referencia, las funciones de supervisión no se ven reflejadas en informes que permitan evidenciar el desarrollo real de los contratos, los supervisores asumen la labor de adecuar las deficiencias de las minutas para hacer viables los objetos contractuales, la ejecución presupuestal de los contratos no coincide con la ejecución de los objetos, de manera que frente a contratos con obligaciones incumplidas aparecen pagos del 100%.

Lo anterior genera que en la etapa poscontractual se evidencen productos que no impactan en el cumplimiento de los objetivos ni en el mejoramiento continuo de la Entidad. Esta situación refleja falta de planeación para un adecuado manejo de los recursos y un incumplimiento en los objetivos misionales, que generan permanentes fallas en el servicio.

Puntos de control

Atlántico

No se encontraron registros de cumplimiento donde se consignen las actividades desarrolladas por los contratistas de prestación de servicios profesionales, no se contempla en las cláusulas del contrato, la exigencia al contratista de la constitución de la póliza de garantía que ampare el cumplimiento y calidad de la obra. El supervisor designado no cuenta con el perfil requerido, igualmente se presentaron deficiencias en la supervisión del contrato de alimentación.

Boyacá

Se presentaron observaciones relacionadas con la carencia de estudios previos en algunos contratos, violación del principio de transparencia por falta de oportunidad en la publicación de la invitación en la página web, y posible legalización de hechos cumplidos, violación al principio de selección objetiva, falta de garantía de cumplimiento, cancelación del valor del contrato sin acreditar previamente el pago de aportes a la seguridad social.

Magdalena

Falta de mecanismos de control para el suministro de combustibles.

Quindío

No se cuenta con el registro de los contratos de compraventa, falta de estudio de conveniencias en algunos contratos, y de documentos soportes en las carpetas de los mismos

2.1.2.2. Gestión Judicial

Teniendo en cuenta la población reclusa frente a la cual el INPEC debe cumplir su misión, se hace relevante el Principio de la confianza legítima consistente en según la Corte Constitucional en un mecanismo para armonizar y conciliar casos en que la administración en su condición de autoridad, por acción o por

omisión ha creado expectativas favorables a los administrados y de forma abrupta elimina esas condiciones y por tanto se incrementan las responsabilidades para minimizar las fallas en el servicio. En este orden, dadas las debilidades de la Entidad en el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos misionales, planes, programas y proyectos, se evidencia que este principio se ha vulnerado, en la medida que los administrados se han visto sometidos a alteraciones en las actuaciones de la Entidad, a través de las cuales debería proporcionar un trato favorable, a la población reclusa evidenciando falta de coherencia, incumplimiento de los compromisos e inestabilidad y falta de durabilidad en las situaciones creadas, de manera que genere confiabilidad y seguridad en los beneficiarios directos e indirectos de los bienes y servicios.

Esta situación se ve reflejada en la insatisfacción de la población afectada con la gestión del INPEC, tanto interna como externamente, la que se traduce en acciones judiciales que generan desgaste administrativo y presupuestal para la Entidad e impactan negativamente en su imagen y su gestión. Se verifica una acumulación de tutelas, seguidas de órdenes de cumplimiento, con un alto nivel de desacatos, las cuales se convierten en demandas, que en las condiciones descritas tienen una alta probabilidad de condena en contra del Inpec.

Al no haber identificado, priorizado y ejercido una administración adecuada del riesgo derivado de la falla en la prestación del servicio, no cuenta con una planta organizada y direccionada bajo criterios unificados y estadísticas claras, dotada de recursos, que este dirigida a ejercer la defensa judicial, sujeta a procedimientos efectivos y con sistemas de información y mecanismos de seguimiento y control que viabilicen y optimicen la gestión.

El riesgo se ve incrementado por la falta de un inventario definitivo de demandas y un procedimiento eficiente y eficaz para la elaboración del mismo, criterios unificados para definir provisiones, recopilación de la memoria institucional que permita una defensa más expedita, gestión de recursos para el desempeño de las funciones (costos de los litigios), mecanismos de seguimiento y control efectivos, que no permitan incremento de perjuicios derivados de sanciones, multas y pagos de intereses.

Puntos de control

Atlántico

Se evidenciaron deficiencias en la defensa judicial, tales como: no se contestó la demanda o ésta se hizo por fuera de términos, no presentación de alegatos, solicitud de pruebas fuera del término legal y ausencia total de defensa técnica.

Boyacá

Se presentaron observaciones relacionadas con deficiencias en la gestión de defensa de la Entidad relacionadas con los siguientes aspectos: demora en la respuesta a los requerimientos judiciales, que dentro del proceso se hacen al Establecimiento, así como debilidades en la comunicación entre el apoderado de la Entidad que tiene a su cargo la defensa judicial y el nivel central en cuanto a la información relacionada con los procesos

Risaralda

En esta Gerencia el apoderado judicial no contestó una demanda dentro de su oportunidad legal.

Quindío

Existen en algunos juzgados títulos a favor de la Entidad que no han sido reclamados.

2.1.2.3. Gestión presupuestal

En relación con el análisis del negocio misional, la ejecución presupuestal efecta el cumplimiento de objetivo misional por cuanto el presupuesto asignado para la vigencia 2010 presentó deficiencias relacionadas con el aplazamiento y pérdida de recursos que afectaron la ejecución en \$93.000 millones; la inoportunidad de la ejecución presupuestal por constitución de la reserva presupuestal del 48%, debilidades de articulación con la programación y ejecución de los Proyectos de Inversión, al igual que la ejecución del presupuesto aprobado para inversiones de una vigencia en la vigencia siguiente.

Igualmente se evidencian debilidades las ejecuciones de los recursos comprometidos para los contratos, ante los incumplimientos y deficiencias en los productos frente a pagos totales a los contratistas. Igualmente productos inefectivos, inadecuados o tardios que evidencian que el manejo del recurso no se está efectuando bajo principios de eficiencia, eficacia y economía.

2.1.2.4. Denuncias

Dentro del proceso auditor fueron tramitadas dos denuncias allegadas a la Contraloría Delegada De Defensa, que se resolvieron así: Denuncia 2010-12368-82111-D se archiva por no haber ocurrido los hechos denunciados y denuncia 2010-7522-82111 procede a indagación preliminar.

2.2. CONCEPTO SOBRE GESTIÓN Y RESULTADOS

Consolidado con puntos de control

Con base en las conclusiones y los hallazgos relacionados, la Contraloría General de la República, conceptúa que la gestión y resultados, es **Desfavorable**, de acuerdo con la calificación de **47,11** resultante de ponderar las calificaciones del Nivel central y de los puntos de control que se relacionan a continuación:

Cuadro No. 1
Calificación Gestión y Resultados Consolidado con puntos de Control

PUNTOS DE CONTROL AUDITADOS	PRESUPUESTO DEFINITIVO (En millones \$)	% PARTICIPACION TOTAL PRESUPUESTO	PONDERACION FRENTE AL TOTAL AUDITADO	CALIFICACION GESTION POR PUNTO DE CONTROL	CALIFICACION DEFINITIVA CONCEPTO DE GESTION CONSOLIDADO
Sede Central	784.209,53	83,18%	98,41%	46,57	45,83
Establecimiento Penitenciario de Alta Seguridad ubicado en el Municipio de Cóbbita, Boyacá	5.661,35	0,60%	0,71%	74,5	0,53
Sub-dirección Operativa Regional Viejo Caldas - Risaralda	289,34	0,03%	0,04%	98,06	0,04
Establecimiento Carcelario de Mediana Seguridad "Cárcel del Distrito Judicial de Pereira" - Risaralda	2.027,61	0,22%	0,25%	98,06	0,25
Sub-dirección Operativa Regional Norte - Atlántico	239,71	0,03%	0,03%	86	0,03
Establecimiento Carcelario Modelo de Barranquilla – Atlántico	1.948,71	0,21%	0,24%	86	0,21
Establecimiento Penitenciario Rodrigo de Bastidas – Magdalena	1.416,22	0,15%	0,18%	71,67	0,13
Establecimiento de Reclusión de Mujeres Villa Cristina– Quindío	786,19	0,08%	0,10%	74,9	0,07
Establecimiento Penitenciario San Bernardo– Quindío	297,11	0,03%	0,04%	74,9	0,03
TOTAL PUNTOS AUDITADOS	796.875,77	84,52%	100%		47,11
TOTAL PRESUPUESTO INPEC	942.825,33	100%			

Fuente: Matriz de Gestión Audite 4.0

Nota: Se utilizó como variable para la ponderación el valor del presupuesto definitivo (este valor tiene descontado los aplazamientos de recursos).

2.3. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES

Los hallazgos que generan las salvedades, limitaciones o incertidumbres que afectan la razonabilidad de los Estados Contables para el año auditado suman \$1.035.070,15 millones, valor que representa el 148% del Total del Activo que asciende a \$697.712,67 millones, originadas por las sobrestimaciones, subestimaciones e incertidumbres en los saldos de las cuentas de Depósitos en Instituciones Financieras, Terrenos, Edificaciones, Equipo de Transporte, Maquinaria y Equipo, Depreciaciones, Valorizaciones y Provisiones para Contingencias, entre otras cuentas.

En opinión de la CGR, por lo expresado en los resultados del proceso auditor desarrollado, los estados contables no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC a 31 de diciembre de 2010 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad pública prescritos por la Contaduría General de la Nación.

2.4. FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en el concepto sobre la gestión y resultados y la opinión sobre los estados contables, la Contraloría General de la República **No Fenece** la cuenta de la Entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2010.

Cuadro No. 2
Fenecimiento de la Cuenta

<u>Concepto/opinión</u>	<u>Sin Salvedades</u>	<u>Con Salvedades</u>	Negativa	<u>Abstención</u>
Favorable	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
Con observaciones	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
Desfavorable	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE

Fuente: Resultados Proceso Auditor - Audite 4.0

2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron para el Nivel Central ciento doce (112) hallazgos Administrativos, de los cuales (10) diez tienen alcance Disciplinario, (1) una indagación preliminar, (1) uno con alcance Fiscal y ninguno con alcance Penal. Los hallazgos del nivel central con connotación, serán trasladados a la autoridad o instancia competente. En los puntos de control se reportan 68 hallazgos administrativos, uno con incidencia fiscal, trece (13) disciplinarios, ninguno tiene alcance penal, los cuales se consolidan en la siguiente tabla:

Cuadro No. 3

Relación de Hallazgos

	Admitivos	Fiscales	Penales	Disciplinarios	Indagaciones.
Nivel Central.	112	1	0	10	1
Atlántico.	13	0	0	1	0
Boyacá	21	1	0	11	0
Magdalena	12	0	0	0	0
Quindío.	18	0	0	0	0
Risaralda	4	0	0	1	0
Total.	165	2	0	23	1

Fuente: Resultados Proceso Auditor.

Los hallazgos Administrativos representan el total de hallazgos de la Auditoría los cuales incluyen los Fiscales, Penales, Disciplinarios e Indagación preliminar.

La CGR determina la necesidad de generar una función de advertencia a la gestión institucional del INPEC, debido a las deficiencias evidenciadas dentro del proceso auditor relacionadas con la planeación institucional, el proceso de seguridad y traslados de internos, la definición y manejo de riesgos, construcción de indicadores, implementación de efectivos mecanismos de seguimiento y control, avances de programas y proyectos, un manejo de recursos que refleje mejoramiento de la gestión institucional y la falta de aplicación de los procesos y procedimientos en cumplimiento de los objetivos misionales; situaciones o hechos que no ofrecen confianza en su realización y ameritan la revisión por parte de la administración.

En este mismo orden se determinó abrir indagación preliminar al contrato 131 de 2008, cuyo objeto fue prestar el servicio de organización del Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías internas en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por la incidencia de éste en la gestión misional y los resultados obtenidos de la misma, así como los hallazgos de los procesos auditores que se han adelantado al sujeto de control en las 3 últimas vigencias.

Los hallazgos fueron trasladados a la entidad dentro del proceso auditor y a través del Informe Preliminar; frente a lo cual la entidad presentó respuestas, las cuales fueron tenidas en cuenta y como consecuencia se fusionaron en el hallazgo 1 los hallazgos 2 y 3 relacionados con el direccionamiento estratégico, estructuración y coherencia de planes, programas y proyectos. Se eliminaron los hallazgos 9,15 y 48. En el mismo orden, se precisaron y complementaron algunos hallazgos relacionados con el proceso de seguridad.

Las respuestas de la entidad en materia de contratación, se direccionaron a la existencia de manuales, procedimientos, instructivos y criterios, situaciones que no desvirtuaron las deficiencias en cuanto a la legalidad, cumplimiento de objetos,

supervisiones e interventorías, acciones ante incumplimientos, viabilidad, prórrogas, plazos e impacto en el cumplimiento de la gestión misional. Tampoco se evidenció la efectividad de la función de la Oficina Jurídica en el cumplimiento de la gestión contractual y la adecuada ejecución de los recursos a través de los contratos. Razones por las cuales los hallazgos se mantienen tal como se comunicaron a la entidad en el proceso auditor y en el informe preliminar.

Los hallazgos relacionados con la Gestión del Talento Humano, donde se presentan estadísticas de nombramiento de personal y se describen procesos que no desvirtúan las demoras en los procesos de selección, tampoco la ineffectividad y debilidades en el direccionamiento del Plan de capacitación y en la asignación de funciones. No se demuestra que la reestructuración haya involucrado la tarea puntual de control interno y que se aplique la política de gestión del talento humano en la determinación de perfiles para la asignación de funciones y responsabilidades, tampoco se evidencia el cumplimiento de los protocolos internacionales en materia de seguridad con el número establecido para los cuerpos de custodia. Esta situación generó que los hallazgos se mantengan en el informe final en los mismos términos que se trasladaron a la entidad.

En cuanto a Sentencias y Conciliaciones, la entidad manifiesta contar con toda la información en cuanto a tutelas y demandas, situación que no se confirma con las pruebas de recorrido y con la información reportada por el sujeto de control, donde no cuenta con información a nivel nacional ni conoce el total en número y valor de las demandas, como tampoco el total y motivo de las tutelas.

La entidad no muestra estudios, criterios, historia institucional, mecanismos de seguimiento y control a la función judicial, ninguna de sus respuestas desvirtúan los hallazgos, ni en sus causas ni en sus efectos. Situación que impide cualquier modificación o ajuste en los mismos.

Así mismo ocurre con los hallazgos de gestión ambiental, donde las condiciones vivenciadas en la estructura funcional de la organización, aunadas a la falta de una política ambiental, ajustada y coherente con las obligaciones y compromisos del sujeto de control en esta materia, situaciones que no pudieron ser desvirtuadas por el INPEC, imponen que los hallazgos se mantengan en la forma y condiciones en que fueron trasladados.

Bogotá, D. C,

JAVIER ALONSO LASTRA FUSCALDO
Contralor Delegado Sectorial

Visto Bueno:

Nydia Jeannette Najar Martínez

Directora de Vigilancia Fiscal.

Aprobó:

Juan Carlos González Trujillo

Coordinador Subsector Justicia

Revisó:

Mario Cortes Rojas

Supervisor de Entidad.

Elaboró:

Equipo auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Cuadro No. 4
Calificación Gestión y Resultados Nivel Central

Componentes	Sub-componentes	Calificación Sin ponderar	Factor Ponderación	Calificación Total	Concepto Calificación
Gestión misional	Negocio misional	Según Tabla 3	0,2	31,75	6,35
	Evaluación del Sistema de Control Interno	Según Tabla 7	0,15	30	4,5
	Gestión del talento humano	Según Tabla 8	0,05	70	3,5
Subtotal Gestión misional			0,4		14,35
Gestión en los recursos públicos	Gestión contractual	Según Tabla 9	0,25	39	9,75
	Gestión presupuestal o financiera	Según Tabla 10 o 11	0,25	71,25	17,8125
Subtotal Gestión en los recursos públicos			0,5		27,5625
Calificación final			0,9		41,91
Calificación de la Gestión			41,91/0,90=	46,57	DESFAVORABLE

Fuente: Matriz de Gestión Audite 4.0
Elaboró Equipo Auditor

Con base en las conclusiones y los hallazgos relacionados, la Contraloría General de la República, conceptúa que la gestión y resultados, es **Desfavorable**, de acuerdo con la calificación de **46.57** resultante de evaluar los diferentes componentes en el Nivel central.

3.1.1. Gestión Misional

3.1.1.1. Negocio Misional

3.1.1.1.1. Direccionamiento Estratégico

Hallazgo No. 1 Planeación Institucional

La estructura de la planeación del INPEC no permite evidenciar la coherencia de los planes de la Entidad¹, objetivos estratégicos y metas a desarrollar. La Entidad no articula recursos financieros, tecnológicos, humanos y manejo de la información en su estrategia institucional; además de carecer de indicadores y variables que permitan medir el avance, cumplimiento e impacto de los objetivos institucionales en la gestión de la Entidad. Situación que se evidencia en la falta de referentes en un período, relación entre las estrategias, políticas y objetivos con la actividad que le fue asignada. Así mismo, no plasma programas y proyectos de inversión específicos, sino que utiliza su misión para determinar los objetivos debilitando el cumplimiento y ejecución de políticas que le corresponde como administrador del sistema penitenciario.

El Plan Estratégico presentado por la Entidad no se ajusta a un contenido teórico que defina y desarrolle los objetivos programas, tiempos, recursos, metas y responsables, al respecto la Entidad presenta mapa conceptual de direccionamiento estratégico, el cual no aplicó en la estructuración de la planeación para la vigencia 2010 ni demuestra su aprobación. Observando en la página WEB otro diseño de estrategia.

Al analizar el Plan de Acción 2010, se evidenció deficiencias en la estructuración del plan que no permiten determinar coherencia entre las metas y los objetivos estratégicos, se observa planes de acción por dependencias con actividades programadas propias del desarrollo de procedimientos y no con estrategias de impacto institucional a nivel sectorial, los cumplimientos son parciales, existen deficiencias en la definición de indicadores de gestión, el seguimiento y acciones correctivas, los terminos de aprobación continúan con inconsistencias de oportunidad y definición.

Lo anterior por cuanto la Entidad no sujetó la elaboración de sus planes a los artículos 3º y 29 de la Ley 152 de 1994, denotando deficiencias en las políticas de control, debilidades de asesoría y mecanismos de seguimiento de la Oficina de Planeación que impide el adecuado desarrollo de la gestión institucional a fin de

¹ PIDA Plan Institucional de Desarrollo; Plan indicativo y Planes de acción por dependencias

dar cumplimiento a los objetivos misionales que coadyuven en la toma de decisiones para la ejecución de recursos.

En consecuencia la Entidad no ha logrado definir el manejo e integrar según sea el caso y ajustada a la normatividad aplicable, de los planes institucionales que ejecuta actualmente, el plan institucional de desarrollo administrativo, plan indicativo y plan de acción con una estrategia institucional que dirija las actividades y conlleve el cumplimiento misional.

Situación evidenciada en los resultados de auditoría del EPAS Combita, donde la formulación del Plan de Acción 2010 no mide la eficiencia y eficacia de su gestión con indicadores de mejoramiento y gestión, tampoco definen las metas de la vigencia 2010 y la evaluación porcentual no arroja resultado alguno. Así mismo, en la mayoría de los meses no se presenta la meta de gestión programada. Los indicadores de producto construidos por la Entidad, no le permitan evaluar y redimensionar las metas propuestas de mejor manera, lo cual limita el cumplimiento y la efectividad del plan propuesto y los resultados de la gestión durante la vigencia en estudio.

Igual situación presenta, el EPMS y RM Armenia en donde se evidenciaron deficiencias en la administración y manejo de la información soporte y debilidades en la formulación del Plan de Acción 2010, por cuanto el formato no contiene información referente a programación de recursos, áreas involucradas y responsables de la ejecución de cada meta. Así mismo carece de indicadores de gestión que midan la eficiencia, economía, equidad y costos ambientales, contraviniendo la Ley 42 de 1993 art. 8.

Hallazgo 2. Control de Gestión

La Entidad no ha logrado interrelacionar sus elementos de dirección estratégica y políticas de operación, mapa de procesos, estructura organizacional, planeación institucional, programas y proyectos de inversión, con las políticas sectoriales y de control, que le permitan articular el desarrollo de sus objetivos misionales.

Lo anterior por deficiencias en la estructuración de los planes estratégico y de acción de conformidad con los artículos 3º y 29 de la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

Esta situación genera deficiencias en la gestión institucional, lo que no permite cumplir con eficiencia los objetivos, metas y tiempos en el desarrollo de los objetivos misionales.

3.1.1.1.2. Proceso de Seguridad

Hallazgo 3. Caracterización Proceso de Seguridad

No obstante que la Entidad cuenta con la caracterización del proceso de seguridad aprobado a 2007, este no presenta actividades relacionadas o que interactúen, en transformación de elementos de entrada y salida en resultados concretos actualizados acorde con la nueva estructura organizacional ni al mapa de procesos modificado en junio de 2010, lo que determina carencias de modificaciones en la definición, pertinencia de objetivos, responsables, la totalidad de áreas involucradas y procedimientos actualizados, que permitan mitigar los posibles riesgos que no están definidos de acuerdo con la nueva estructura carcelaria, para atenuar la problemática de la seguridad institucional, referida a la custodia y vigilancia de los internos y su cumplimiento del reglamento general de los ERON.

Esta situación denota deficiencias en la implementación y ajuste de los componentes del MECI, impactando en el cumplimiento del objetivo misional direccionado al control de los Establecimientos de Reclusión. Incumpliendo lo dispuesto en el Decreto 1599 de 2005 y Ley 65 de 1993.

Hallazgo 4. Definición Esquema de Seguridad

El esquema de seguridad para el control de los establecimientos, presentado por la Entidad, corresponde a disposiciones legales de carácter general², los cuales no se concretan en una política de seguridad definida en actividades con una finalidad u objetivos con medidas de cumplimiento y resultados en el alcance y cobertura de la optimización del sistema de seguridad carcelario del INPEC.

Los instrumentos utilizados actualmente para direccionar esta gestión misional no cuentan con directrices unificadas, los informes de seguridad presentan inconsistencias y análisis que basan sus conceptos en fluctuaciones de cifras sin propuestas que generen estrategias, acciones de mejoramiento y actividades de seguimiento para su cumplimiento, existen además imprecisiones de contenido, realización y socialización en los mismos. De igual forma, los reportes de anexos y novedades demuestran una problemática impactante al interior de las cárceles cuando las cifras incrementan en fugas, ingreso de elementos prohibidos y conflictos de violencia, aunados a un mapa de riesgos desactualizado que si bien identifica estos factores internos y externos no ha generado acciones correctivas a la fecha.

² Ley 65 de 1993, Acuerdo 011 y procedimientos.

Adicionalmente, los procedimientos vigentes señalados por la Entidad en su respuesta se encuentran desactualizados que en su desarrollo presentan inconsistencias de manejo, seguimiento y control, por tanto no se evidencia un diagnóstico confiable y correspondiente, con resultados efectivos de información, acciones y correctivos institucionales.

De otra parte, el informe de gestión 2010, presentado por la Subdirección de Comando de Custodia, presenta carencia de actividades correctivas, falta de análisis y acciones frente a los informes de seguridad y comparativos de evaluación, por tanto se remiten a la descripción sin datos de estrategia que impacten el sistema de seguridad.

Lo anterior por carecer de información centralizada, oportuna y confiable, al igual que presentar debilidades en los mecanismos de seguimiento, control y evaluación a la gestión institucional, mediante los cuales no se verifica el cumplimiento de los procedimientos y reglamentación interna del INPEC.

Situación que genera incumplimiento en el desarrollo de los objetivos misionales impidiendo la evaluación, seguimiento y control. Contraviniendo lo dispuesto en el Código Penitenciario Ley 65 de 1993, así como el reglamento interno general Acuerdo 011 de 1995.

- La Entidad relaciona en su respuesta dos variables como sustento en el desarrollo de su esquema de seguridad, en las cuales se observa los siguiente:

Hallazgo 5. Planes de Defensa y Estudios de Seguridad

Se observan deficiencias en el cumplimiento de los objetivos propuestos en los planes de defensa y seguridad de los establecimientos, evidenciando inconsistencias en la información relacionada para cada establecimiento, carencias de planes de defensa, estudios de seguridad así como sus respectivas actualizaciones anuales, no se evidencia las resoluciones de aprobación de los mismos, situaciones que permitan establecer el incumplimiento de lo dispuesto en el procedimiento y el reglamento interno general. De igual forma, los pronunciamientos de supervisión y control no revelan directrices precisas de ajuste y efectividad para su aplicación, determinando desactualización de planes y estudios en establecimientos antiguos y carencias en los establecimientos nuevos, acorde al nuevo esquema carcelario.

En las verificaciones efectuadas, se observó que los establecimientos nuevos que entraron en funcionamiento en la vigencia 2010, no presentan los estudios de seguridad ni plan de defensa, para citar algunos ejemplos, la RM Medellín registra

información correspondiente el plan de seguridad y estudios a las instalaciones del establecimiento antiguo el cual ya fue cerrado, El EPAMSCAS Bogotá está desactualizado en relación con nueva construcción. El establecimiento de Picaleña y el establecimiento de máxima seguridad Itaguí no registran información. El plan de defensa de Jamundí entra en vigencia en el 2011 cuando lleva cerca de un año en funcionamiento y no presenta estudio de seguridad. De otra parte, los que presentaron modificaciones y ampliaciones en su estructura no han sido actualizados. En términos generales, no se evidencia los estudios de seguridad actualizados, revisión y análisis de los planes acorde a cada instalación y la determinación de elementos de seguridad necesarios para cada uno, teniendo en cuenta la ubicación e importancia de los 144 establecimientos actuales.

Esta situación conlleva debilidades en el esquema de seguridad, deficiencias en el cumplimiento de los objetivos propuestos así como la falta de identificación de riesgos de vulnerabilidad de los mismos, que permitan la elaboración y disposiciones de Planes de contingencia, estudios y planes de seguridad y defensa de los establecimientos acorde a su naturaleza y categoría.

Lo expuesto, genera incumplimiento en el desarrollo de los objetivos misionales, falta de pronunciamientos de supervisión, evaluación, seguimiento y control. Contraviniendo lo dispuesto en el Código Penitenciario en materia de custodia y vigilancia, así como el reglamento interno general Acuerdo 011 de 1995.

Hallazgo 6. Categorización de Establecimientos

Si bien la entidad adelanta avances de categorización de algunos establecimientos y tiene identificados algunos riesgos en los planes de seguridad, el documento “Estándares de Operación por tipo de establecimiento de reclusión”, no ha sido efectivo en la aplicación y determinación la operación de los diferentes Eron de acuerdo con su categoría, no ha sido aprobado y no se evidencia los planes de trabajo señalados por la Entidad en la clasificación de internos y hacinamiento que al respecto, no presentó resultados para la vigencia 2010. Del análisis de su contenido se evidencian faltas de identificación de riesgos, por carencia de la matriz de riesgo de los ERON, indispensable para la clasificación de internos por nivel y condena por, según lo dispuesto en Resolución de 2009 y la implementación del IVIC - Instrumento para la Valoración Integral de Condenados. Debido a la falta de seguimiento y control por parte de la administración de la Entidad.

Lo expuesto, genera incumplimiento en el desarrollo de los objetivos misionales impidiendo la evaluación, seguimiento y control. Conllevando dificultades de cumplimiento con las medidas de seguridad que permita establecer el plan de

seguridad correspondiente. Contraviniendo lo dispuesto en el Código Penitenciario Ley 65 de 1993.

Hallazgo 7. Control y Medidas de Seguridad del INPEC (D)

En relación con las medidas de seguridad y custodia, se evidencian fallas en su desarrollo y efectividad por el INPEC, por cuanto los informes de seguridad dispuestos en el procedimiento PO-30-004-007 V03, “Controlar y garantizar la seguridad en los ERON”, revelan estadísticas con cifras considerables al interior de los establecimientos como elementos de prohibida tenencia, correspondientes a estupefacientes, armas, equipos de comunicación, licor y dinero, entre otros; cifras de internos heridos (armas blancas, fuego y contundente), riñas y fugas de internos por fallas en la seguridad y control en la concesión de los permisos excepcionales, situaciones que demuestran el incumplimiento de la Ley 65 Código Penitenciario y el Acuerdo 011 de 1995 reglamento general de los ERON, demostrando fallas de control y disciplina al interior de los establecimientos.³

Como consecuencia se originan hechos de tráfico y comercialización, falta de políticas de control en los elementos manipulados en los establecimientos, actos de violencia, riesgos de intoxicación y fugas de los internos, lo que determina inoperatividad de seguridad en los tres niveles, establecimientos con el funcionamiento de los consejos de seguridad, regionales en su función de supervisión y del nivel central en los análisis y emisión de directrices correctivas, además de las fallas de logística y humano para el manejo de riesgos y aplicación de la normatividad vigente establecida.

En este contexto, la falta de gestión institucional con políticas de control efectivas y cumplimiento de procedimientos, aunado a las debilidades del personal de custodia y vigilancia en el cumplimiento de sus funciones.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria de conformidad con los numerales 1º, 2º y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Informes de Seguridad

Lo expuesto en el hallazgo precedente se corrobora con el análisis efectuado a las estadísticas de los informes de seguridad que en los consolidados contienen cinco anexos, de los cuales se analizaron los correspondientes a comisos internos (elementos prohibidos), operativos, remisiones y novedades (Fugas), observando las siguientes deficiencias:

³ En la vigencia 2010, se registran heridos arma blanca 643, contundente 388, arma de fuego 11. Riñas de internos 883, Huelgas 47, desobediencia 25, motines 15.

Hallazgo 8. Ingreso Elementos Prohibidos

El INPEC presenta deficiencias de control de seguridad cuando los internos presentan en su poder elementos cuya posesión al interior de los establecimientos, es contraria a las disposiciones legales y reglamentarias. Esta situación de elementos prohibidos que ha incrementado en las últimas vigencias refleja que la gestión misional es deficiente y no está generando resultados positivos en cumplimiento de los objetivos del sujeto de control.

En este mismo orden, los informes de seguridad revelan en las estadísticas, cifras de incautación de elementos prohibidos, sin determinar su clasificación de uso, cantidad y restricción, tal como lo determinada el procedimiento de elementos prohibidos PO 30-029-05 V01, por lo que no fue posible determinar cifras y resultados de elementos ilícitos, prohibidos y restringidos, en dichos informes clasificación que no se evidencia en las estadísticas de informes de seguridad emitidos por los establecimientos.

El incremento de elementos prohibidos entre las vigencias 2009 y 2010, especialmente en estupefacientes, equipos de comunicaciones, el licor de fabricación carcelaria y el dinero, revela incumplimiento de las disposiciones disciplinarias internas y falta de control en los establecimientos penitenciarios.

Cuadro No. 5
Elementos Prohibidos Decomisados

ELEMENTOS DECOMISADOS	MEDIDA	vigencia 2009	vigencia 2010	% Incremento elementos
Marihuana	Gramos	320.595	334.380	4.30
Basuco	Gramos	14.914	12.995	
Cocaína	Gramos	14.196	34.214	141
Otros Estupefacientes	Gramos	35.141	25.281	
Armas Blancas	Unidades	35.029	32.777	
Armas de Fuego	Unidades	61	27	
Munición	Unidades	1.336	678	
Otras Armas y Municiones	Unidades	141	258	82
Celulares	Unidades	11.512	13.267	15.2
Sim Card	Unidades	8.873	11.113	25.24
Baterías	Unidades	7.289	7.393	1.42
Cargadores	Unidades	5.846	6.560	12.21
Otros Equipos de Comunicación	Unidades	1.031	1.641	59.16
Licor de Fabricación Carcelaria	Litros	26.561	59.750	124.9
Aguardiente	Litros	1.338	1.273	
Ron	Litros	591	1.357	129.8
Otros Licores	Litros	16.879	10.543	
Dinero	Pesos	132.338.791	142.750.335	7.86

Fuente: Informes de seguridad INPEC
Elaboró: Equipo Auditor

Para la vigencia 2010, si bien el ingreso de armas disminuyó se evidencia el incremento de otros elementos como es el caso de los estupefacientes que revelaron cifras representativas en la Regional Central con un 30.8% del total de objetos decomisados, seguida por la Regional Noroeste con un 21.56%, reflejando el mayor consumo y tráfico en los establecimientos de EC Bogotá y EC Medellín. Igualmente, la Regional Central presenta cifras altas de uso de simcard y celulares, con un 52% sobre el total incautado a nivel nacional, evidenciando el mayor tráfico en el EC Bogotá, elementos que según estudios del INPEC, posibilita estrategia de fugas y acciones delictivas.

El incremento del 124% en la fabricación carcelaria de licor (chicha) en el último año, se concentra en la Regional Central que demuestra en los establecimientos EC Bogotá su mayor producción, seguido por Villavicencio, Acacias y Cóbbita, además con cifras significativas de aguardiente, ron y otros licores.

Con el ingreso, uso y comercialización de elementos no permitidos al interior de los establecimientos, se refleja deficiencias en los controles y en el cumplimiento del régimen disciplinario de los internos. Situación que genera la posibilidad de delinquir y de corrupción en las cárceles, desvirtuando el cumplimiento del objetivo misional de custodia y protección de derechos humanos señalado en el Código Penitenciario Ley 65 de 1993 y el Acuerdo 011 reglamento general del INPEC.

Hallazgo 9. Elementos ilícitos y restringidos

En relación a los elementos ilícitos y restringidos señalados en el procedimiento PO-30-004-007 V03, “Controlar y garantizar la seguridad en los ERON”, la Entidad no precisa políticas y directrices de seguimiento y control por lo que en las estadísticas e informes de seguridad no hacen referencia explícita de ellos ni diferenciación de manejo, cuando el procedimiento claramente los clasifica y no se hacen los debidos registros de control; así como tampoco reglamentación que permita en el caso de los restringidos su uso especial en algunos internos, condiciones de excepción y pérdida de los derechos especiales.

Esta situación genera falta de diagnósticos que revelen la información sobre la situación de seguridad y manejo de elementos, políticas de control que permitan a la alta dirección la toma de decisiones adecuadas a las necesidades de la Entidad y en cumplimiento del objetivo institucional y reglamento general de los ERON.

Hallazgo 10. Informes Operativos y requisas

Pese a que la Entidad tiene identificado normativamente los operativos y las requisas al verificar los reportes de los establecimientos en los informes de seguridad que los registros no diferencian los operativos de las requisas por lo que

hay incertidumbre en estos datos. Igualmente no se aplican los procedimientos implementados para el manejo y diligenciamiento de los correspondientes reportes e informes, de igual forma no se diferencia la realización de operativos por el GRI y caninos en los resultados de las actividades efectuadas con objeto de las acciones dispuestas en el Plan de Acción 2010, reportes sobre los cuales no se precisó información.

En los reportes de operativos remitidos por los establecimientos, se observó que no se diligencia el formato **O.P 30-098-07-VO1**, incumpliendo lo dispuesto en el procedimiento PO 30 004 07 V03. Los reportes diligenciados presentan inconsistencias y omisiones en el registro de la información correspondiente a las observaciones y resultados por operativo y/o requisas y responsables de su realización, deficiencias de clasificación entre operativos y/o requisas efectuados, la sumatoria total de operativos no coincide con los registros individuales, no se registran completamente las novedades ni el número del acta respectiva del operativo, no se evidencia apoyo de otras instancias en pie de fuerza para los operativos y apoyo en el control de la seguridad.

Lo anterior evidencia debilidades en los mecanismos de seguimiento y control al cumplimiento y efectividad de los procedimientos y deficiencia de los responsables en la ejecución de sus funciones.

Esta situación de inconsistencia en la información no permite conocer la situación real de impacto en las actividades de seguridad, para la toma de decisiones dirigidas a políticas de control que garanticen un esquema efectivo de seguridad en los establecimientos y así sustentar los análisis de los informes de seguridad.

Hallazgo 11. Frecuencia en los operativos y requisas

Los reportes de operativos y requisas, emitidos por los establecimientos no evidencian una programación resultado de una problemática analizada y diagnosticada a partir de los resultados de los informes de seguridad, en consecuencia no muestran una periodicidad y frecuencia.

Lo anterior genera que los operativos y requisas resulten repetitivos, en áreas comunes a los internos no necesarias y que por el contrario se incremente el riesgo por omisión de los mismos en otras zonas de riesgo que no son objeto de tales operativos y requisas. De igual forma, no se refleja el cumplimiento de requisas después de cada visita a través de los reportes.

Esta situación evidencia debilidades en las directrices para la organización, manejo, realización e información de operativos y de requisas e incumplimiento de

disposiciones, generando debilidades de autoridad y políticas de control del régimen interno de los establecimientos establecido con el Acuerdo 011 de 1995.

Hallazgo 12. Fugas de internos intramural

Los reportes de fugas de internos intramural, reflejan incremento, de 91 internos fugados en 2009 pasa a 108 internos fugados en el 2010, evidenciando que cerca del 58%, lo hacen por el beneficio de permiso de 72 horas, seguidos por fallas en la seguridad y cuando obtienen beneficios especiales como los permisos excepcionales. De acuerdo con la respuesta de la Entidad, al respecto no fue posible evidenciar la gestión de recaptura y procesos disciplinarios por las fallas de seguridad.

La respuesta del INPEC confirma la problemática expuesta argumentada mediante los oficios: 7300-SCCV-0346 del 18 de marzo de 2011 y 7110-OPL-272 del 6 abril de 2011, que *“de los 36 internos que en 2010, se fugaron por fallas de seguridad, 22 estando dentro de los establecimientos de reclusión, los restantes se fugaron de centros hospitalarios, o durante los desplazamientos a remisiones; las cárceles de donde se fugaron estos 22 internos fueron: Leticia, Santo Domingo, Caloto, Quibdó, Andes, Bolívar, Popayán, barranquilla, buenaventura, Tumaco, Caucasia, Chaparral, Apartadó, Titiribí, área externa de Picota y Pedregal; a excepción del último, todos los demás establecimientos representan alto riesgo de fuga por sus estructuras antiguas, no con esto desconociendo que también pudo influir el descuido o la complicidad de algún funcionario, aspecto este que solo puede ser determinado a través de las respectivas investigaciones penales o disciplinarias correspondientes.*

La fuga de internos de centros hospitalarios con custodia es atribuible a descuidos del personal encargado de la vigilancia, sin embargo en la mayoría de las oportunidades y debido al alto déficit de personal de guardia que se presenta en todos los establecimientos de reclusión del país, se hace necesario asignar una sola unidad de guardia para estos servicios fuera de los establecimientos, haciendo vulnerable ante la acción delincencial”.

Las cifras analizadas por la CGR, revelan que la Regional Occidente reporta el mayor número internos fugados con 33 internos en 2009 y 28 en 2010, seguida por la Regional Central que aumentó el número de internos fugados de 20 en 2009 a 27 en 2010. Los establecimientos que reportan mayor número de fugas son: EPAMCAS Bogotá, EC Bogotá, Neiva, Pitalito, Girardot, Leticia, Cómbita, Valledupar, Barranquilla, Popayán, Buga, Bucaramanga, Pedregal, Cúcuta, Calarcá, Pereira, Picaleña, Ibagué y La Dorada.

Esta situación refleja debilidades del esquema de seguridad que contraviene el cumplimiento de la misión institucional consagrada en la Ley 65 de 1.993, que de

acuerdo al artículo 1º, “El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y de las medidas de seguridad”.

Hallazgo 13. Fugas por el beneficio de 72 horas

Pese al incremento de fugas y el impacto del beneficio de 72 horas la Entidad no evidencia estudios y diagnósticos referidos a esta problemática; no cuenta con políticas y directrices en esta materia y no ha implementado medidas de contingencia para minimizar este riesgo.

Las estadísticas de la vigencia 2009, arrojan que de 95 internos fugados 56 lo hicieron en uso del beneficio y en 2010 de 108 internos fugados 60 fueron durante la aplicación de este beneficio.

Esta situación evidencia deficiencias en las funciones que corresponden a los Comités de Evaluación de Tratamiento de los Internos, que no muestran revisión y ajustes a su reglamento y requisitos para la aplicación de este beneficio, ni propuestas al titular de la iniciativa legislativa (MIJ), a fin que se efectúen los cambios legales necesarios con el impacto negativo en el incremento de fugados en la institución

Esta situación contraviene el cumplimiento de la misión institucional consagrada en la Ley 65 de 1.993, que de acuerdo al artículo 1º, “El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y de las medidas de seguridad”.

Hallazgo 14. Fugas prisión domiciliarias

Se evidenció dentro de las acciones de modernización citadas en el Plan de Acción el incumplimiento de la unificación de bases de datos del centro de monitoreo con los establecimientos, a fin de lograr una acción mas efectiva en el seguimiento de los internos que portan el dispositivo electrónico.

El INPEC presenta deficiencias de control de la medida de prisión domiciliaria y vigilancia electrónica, toda vez que presenta 315 fugas de beneficiados, de los cuales 147 tienen dispositivo de vigilancia electrónica.

Lo anterior evidencia deficiencias en el control y vigilancia e inoportunidad en la reacción de la medida ante alarmas de evasión y fuga en el centro de monitoreo. Adicionalmente, en la revisión de la información remitida, se constata que los establecimientos no han culminado la labor de identificación de beneficiados en domiciliarias, por tanto las cifras son inconsistentes y no permiten conocer el número real de condenados beneficiados con esta medida.

Lo anterior, incumple las disposiciones de seguridad trazadas en el Código Penitenciario Ley 65 de 1993, así mismo, la aplicación al Manual de Vigilancia Electrónica, Manual de Domiciliarias y la disposición de la Circular 001 del 4 de enero de 2010 de la Dirección General, con directrices de reacción inmediata por parte del centro de monitoreo ante las alarmas generadas por este medio.

Hallazgo 15. Informes de Remisiones

Los reportes mensualizados no presentan la clasificación acorde con el esquema señalado en el procedimiento PO 30-032-07 V1 Instructivo General para Remisiones de internos, situación que no permite conocer la información de remisiones en su detalle de realización por finalidad, jurisdicción, efecto y método (terrestre, fluvial y aéreo).

De los 310.240 remisiones efectuadas en el 2010, los reportes especifican 207.608 por motivos judiciales y 81.966 por salud, clasificándolo en local e intermunicipal, registra remisiones “a otros establecimientos” y “otros”, situación que no precisa cuales son las remisiones administrativas y cuales originan traslados, dejando incertidumbre sobre la exactitud en la finalidad de las mismas, clasificación que a nivel institucional⁴ presenta más variables como descongestión, tutelas, inimputables y seguridad, generando traslados de las remisiones.

Lo anterior determina falta de medidas de seguimiento y control en la información y la coordinación entre las áreas de la Entidad.

Hallazgo 16. Procedimientos remisiones y traslados

Teniendo en cuenta que las actividades de remisión y de traslados tienen la finalidad de movilizar internos, los procedimientos evidencian debilidades de definición y articulación bajo un esquema de identificación de pasos a seguir y la transición cuando las remisiones administrativas contienen implicaciones de traslados de internos, de acuerdo a la finalidad, cambios de jurisdicción y las disposiciones de la administración.

En los informes de seguridad no se diferencian ni clasifican los registros de remisiones con las de traslados, lo que presenta incoherencia con las actividades y registros de clasificación por finalidad de los traslados de internos, impidiendo conocer la información real y consistente en cuanto al número de traslados y al número de internos trasladados. Se presentan copias de resoluciones de traslados, planillas de ingreso a otros establecimientos y certificados de entrega de

⁴ Según procedimiento traslados

internos en los establecimientos, sin las boletas de remisiones que generan esta actividad.

En este contexto, se evidencia falta de integración entre áreas responsables de las remisiones y traslados, generando deficiencias en el desarrollo de las funciones del proceso, planeación, control y seguimiento efectivo e información a desarrollar, demostrando falta de unificación y claridad en los criterios para la definición del proceso en relación con las remisiones y traslados.

Adicionalmente, el procedimiento de remisiones evidencia falta de reserva para algunas instrucciones de medidas de seguridad y comportamiento del personal de custodia frente a las remisiones, evidenciadas y socializadas de manera pública en los instructivos del procedimiento.

Lo expuesto se debe a las debilidades de ajuste y actualización de procedimientos acorde con las actividades y procesos en su direccionamiento estratégico.

Traslados Internos

Hallazgo 17. Esquema de Traslados Internos (D)

El INPEC no ha definido un esquema de traslado de internos, que obedezca a una política con estrategias, cronogramas y directrices de reubicación y reclasificación de internos, que permitan cumplir las disposiciones de separación de sindicatos de condenados, teniendo en cuenta aspectos como la situación jurídica, perfil de internos y nivel de seguridad.

Situación que se contrapone al concepto de la potestad discrecional que el artículo 73 de la Ley 65 de 1993, otorga al Director del Inpec, para efecto de definir los traslados de internos, teniendo en cuenta que de conformidad con la jurisprudencia y la doctrina esta potestad debe estar justificada en la racionalidad con que aquélla se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos y valores a tener en cuenta en su decisión, de tal suerte que la actividad discrecional no ha de ser caprichosa, ni arbitraria, ni ser utilizada para producir una desviación de poder sino, antes al contrario, ha de fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquélla persigue".

En consecuencia la falta de estudios, análisis, soportes y motivaciones en los traslados, que se ven plasmados en desconocimientos de los derechos y requisitos exigidos por la ley e impactan en el desmejoramiento de condiciones de los internos, que se definen como fallas en el servicio y se plasman en tutelas y

demandas, impactando en la gestión misional y el manejo inadecuado del recurso, conlleva a identificar que los presupuestos de la potestad discrecional no se están sujetando a la norma que regla los hechos que son objeto de la misma.

Esta situación conlleva a efectuar movimientos de un interno que debe ser reintegrado a su establecimiento de origen, hacer movimientos para cumplir sus diligencias judiciales, ubicación en el establecimiento que no corresponde, generación de tutelas por acercamiento familiar y situación jurídica, reclasificaciones o reubicaciones que conllevan costos adicionales.

Lo anterior, debido a que no se ha determinado la categorización de establecimientos para definir el nivel de seguridad del interno y los respectivos procedimientos, en cumplimiento del artículo 8, Resolución 8777 del 20 de agosto de 2009. De igual forma, la ausencia de directrices para la adecuada perfilación de los internos que permita su ubicación de conformidad con el nivel de seguridad dada la tipicidad del delito, impacto social y su personalidad en cumplimiento de la implementación del IVIC.

La anterior situación genera inconvenientes para mitigar el hacinamiento y habitabilidad, racionalizar la asignación de recursos para traslados y deficiencias de competencias de control, custodia y vigilancia para ejecutar los traslados y remisiones de una manera efectiva bajo esquemas adecuados de seguridad.

Constatando en el EPMSC Santa Marta, que los internos no se encuentran clasificados dentro del Establecimiento, los sindicados no son separados de los condenados de acuerdo con su fase de tratamiento, los primarios de los reincidentes y el alto grado de hacinamiento del Establecimiento, redundan en el desmejoramiento del proceso de resocialización.

En la Regional Viejo Caldas, no se cumple con la reubicación de internos de en otras 23 cárceles y solicitó a la sede central que permitiera el ingreso de 350 reclusos, sólo se recibieron 50, ahora para trasladar este número de reclusos se debe solicitar la autorización pero se argumenta la prioridad de trasladar internos de altas condenas al Complejo de Ibagué, por lo que no hay gestión.

Lo anterior en contraposición de lo establecido en el artículo 63 de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario, la tutela T-153 de 1998 e incumplimiento de procedimientos.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria de conformidad con los numerales 1º, 2º y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 18. Procedimiento Traslados

El procedimiento Trámite de Traslados de Internos en el glosario define los traslados acorde al artículo 77 de la Ley 65 de 1993, implicación que limita la acción en una actuación excepcional, contrario a la base legal dispuesta que es amplia en su articulado y normatividad para la ejecución de los mismos, es así que los traslados de internos, se encuentran regulados por la Resoluciones 8777 de 2009 y 8488 de 2008 y demás normas y directrices internas que no han sido incluidas en la base legal del procedimiento, evidenciado desactualización y falta de coherencia en las directrices en cumplimiento de dichas normas, necesarias para determinar el control y seguimiento de los traslados de internos en su ejecución. Siendo del caso señalar en el procedimiento registros y formatos que permitan obtener con claridad la totalidad de traslados (Resoluciones emitidas por Establecimientos, Regionales, Dirección General y Dirección Técnica), la categorización de establecimientos y los niveles de seguridad de internos.

Hallazgo 19. Base de datos Traslados – Nivel Central

Las bases de datos relacionadas con traslados de internos, no reflejan una información confiable, por cuanto no fue posible establecer el número total de traslados ni el número de internos trasladados en la vigencia 2010, que ordena directamente la Dirección General.

A este respecto se allegó cuadro elaborado en excell por el Grupo de Asuntos Penitenciarios que presenta una relación de 21.644 actos administrativos (resoluciones de traslado), cifra que no fue posible verificar con los reportes generados por el SISIPEC WEB, por cuanto la Entidad en su respuesta no allega la totalidad de actos generados. Adicionalmente, el procedimiento señala traslados de internos por inimputables, seguridad, salud, fallo de tutelas, orden judicial y descongestión, el aplicativo oficial revela 14 motivos de traslados y la base de datos de asuntos penitenciarios presenta una desagregación de 35 motivos, situación que dificulta la verificación en el cumplimiento y ejecución de los traslados por descongestión y seguridad solicitada a la Entidad. Igualmente, no fue posible constatar los valores ejecutados por grupos de traslados toda vez que la Subdirección Financiera no maneja la desagregación por grupos sino por rubro general.

Lo anterior, evidencia falta de articulación de las áreas y de cumplimiento normativo para la producción y revelación de la información, contraviniendo lo dispuesto en la Resolución 8488 de 2008, en relación con los registros en el SISIPEC WEB de movimientos de salida o llegada por traslado, de los establecimientos de reclusión, Regionales y el Grupo de asuntos penitenciarios en los actos proferidos por el Director y Subdirector General (hoy Dirección Técnica).

Esta situación genera deficiencias de control y seguimiento en las actuaciones por traslados de internos.

Hallazgo 20. Identificación de costos en Traslados

De acuerdo con las variables identificadas en el proceso de traslados no fue posible precisar los rubros presupuestales que afectaron las remisiones y traslados de internos, estableciendo que no cuenta con un centro de costo de traslados de internos, que proporcione cifras e información para el control administrativo de las operaciones y actividades realizadas en esta materia, de tal manera que permitan a la administración fundamentar sus determinaciones en la planeación y ejecución de recursos adecuados en los traslados de internos.

En este orden, con las reiteradas solicitudes del equipo auditor a la Entidad, fueron suministradas en primer lugar, cifras remitidas por la Oficina de Planeación, donde se relacionan como gastos en traslados de internos, las cuentas presupuestales referidas a Combustible y Lubricantes por \$2.273 millones, Llantas y Accesorios por \$964 millones, Mantenimiento equipo de navegación y transporte por \$2.315 millones y la cuenta Transporte de Internos por \$22.954 millones, que para la vigencia 2010 suman \$28.507 millones y las mismas cuentas en lo corrido del 2011 ascienden a \$18.345 millones. Cuentas de las cuales no es posible constatar los gastos por traslado de internos, toda vez que corresponden al total de ejecución presupuestal en cada una de ellas y esto limita conocer los costos del uso de los vehículos oficiales para este fin, aunado a que la Entidad no cuenta con cifras ciertas de inventario de vehículos oficiales para transporte de internos ni sus costos, además en algunos establecimientos ni siquiera tienen este tipo de vehículos.

Respecto del rubro Transporte de Internos vigencia 2010, como soporte del presupuesto ejecutado para cubrir gastos por remisiones y traslados, correspondiente a \$22.954 millones, se constató que la asignación a las regionales por este rubro se ejecutó por \$16.850 millones a través de 43 resoluciones de asignación en el 2010, el saldo restante de \$6.104, corresponde al nivel central área administrativa que no tiene a su cargo el ejercicio de traslado de internos en los rubros citados. Por la conformación generalizada de los gastos no fue posible evidenciar en la ejecución, la desagregación de Gastos de Pasajes Aéreos, Gastos de Pasajes Terrestres, Combustible de Vehículos de Transporte de Internos y Viáticos del Personal de Custodia y Vigilancia ni por regional y menos por establecimiento, clasificación correspondiente suministrada por el Grupo de Presupuesto de la Entidad. Por esta razón, no se permitió establecer la correspondencia de costos reales de las remisiones y traslados.

Lo anterior evidencia, que el costo en que incurre el INPEC por concepto de traslados es incierto. Demostrando fallas de control y transparencia en el esquema de traslados que obedezca a un plan con objetivos y metas precisas, acorde con la identificación de agrupación de costo, asignación, un estudio y proyección cierta en la clasificación de establecimientos y reubicación de internos en cumplimiento de la Tutela 158 de 1998 y los demás requerimientos en materia de traslados. Por tanto, los traslados de internos generan gastos en el proceso de seguridad que no se encuentran previstos, desconociendo los rubros con que se cubren que no son materia de control ni efectividad que corrija la problemática de clasificación.

Esta situación evidencia deficiencias en la gestión de costos con prioridades programáticas de asignación de costos y valores de ejecución, que no permiten conocer con claridad la ejecución de las operaciones que atiende la gestión de traslados de internos, presentando ambigüedades e incertidumbre en la información y la ejecución real.

3.1.1.1.3. Proyectos de Inversión

Hallazgo 21. Planeación - Proyectos de Inversión

Los proyectos de inversión de la Entidad no se articulan con las actividades relacionadas en la planeación estratégica institucional que no revelan actividades para el desarrollo de los mismos. Como se evidencia en los proyectos de seguridad en la disminución de elementos prohibidos al interior de los establecimientos y la puesta en funcionamiento y cobertura de los circuitos cerrados de televisión. Adicionalmente, no se encontraban dentro de la programación de las metas señaladas en el Plan de Acción sino que obedecían a ejecuciones presupuestales que no contemplaron los proyectos en su ejecución .

Por tanto, se refleja falta de coherencia en las actividades propuestas por la administración generando incumplimiento e ineffectividad de los objetivos institucionales y desgaste administrativo en recursos financieros, humanos y tecnológicos sin resultados efectivos. Contraviniendo lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 artículo 27.

Hallazgo 22. Integralidad de la información Proyectos de Inversión

Los proyectos de inversión presentan deficiencias en la información que constituya la hoja de vida de los mismos, relacionadas con: estudios y requerimientos reales para cada establecimiento; programación que vincule tiempo y recursos globales en el periodo (año iniciación - año finalización); cronogramas y actualización de los estudios en tiempo real; definición de costos de operación y beneficios con la financiación; las metas y grado de avance de ejecución en el período; indicadores

de evaluación e impacto, información que al no producirse o no integrarse como soporte para el análisis y la evaluación de los proyectos, dificulta la toma de decisiones de la administración y la correspondiente atención a los requerimientos del MIJ y el DNP en el diligenciamiento del SPI a través de la metodología aplicada.

Lo anterior refleja desorganización y falta de directrices en el manejo de la información. Esta situación conlleva a la toma oportuna de decisiones por parte de la administración, ineficacia e ineficiencia de la gestión misional en el desarrollo de los proyectos.

Situación que incumple con la implementación del MECI y el Sistema de Gestión de Calidad Ley 872 de 2003.

Hallazgo 23. Administración de Proyectos de inversión

Por debilidades en la implementación del direccionamiento estratégico y planeación institucional, en la Entidad no existe un procedimiento para la formulación, actualización, evaluación y seguimiento de los proyectos de inversión, referido a la trazabilidad desde la identificación de la necesidad hasta el seguimiento a la ejecución de los proyectos. De tal manera que reglamente la realización de reportes ante DNP, responsables, gestión de administración, fortalecimiento del banco de proyectos del INPEC, en el control y seguimiento de los proyectos de inversión.

La guía metodológica anexa por la Entidad, no se encuentra aprobada ni socializada a 31 de diciembre de 2010, por lo que no aplicó para esta vigencia. Refleja la realización de actividades en atención a los criterios definidos por el DNP, para la formulación de los proyectos pero no corresponde a un procedimiento institucional que oriente acciones a los gestores de proyectos de inversión y de instrucciones que permita estudios y análisis de viabilidad de los mismos y no corresponda solo a la contratación y ejecución de recursos,.

Esta situación no permite conocer el funcionamiento interno de los proyectos de inversión, dificultando actividades de verificación, seguimiento y evaluación en el cumplimiento del objetivo. Lo anterior, incumple con la implementación del MECI y el Sistema de Gestión de Calidad Ley 872 de 2003.

- **Análisis Proyecto “Adquisición e implementación de equipos para la detección del ingreso de elementos prohibidos a los principales establecimientos de reclusión del orden nacional”**

Hallazgo 24. Análisis Causas del Proyecto – Elementos Prohibidos

La Entidad no presenta análisis de evaluación ni gestión para el ajuste del proyecto a las necesidades en tiempo real que actualice las estrategias para subsanar las causas origen del proyecto, que de acuerdo al estudio técnico inicial, corresponden a:

- Escasa disponibilidad de recursos técnicos
- Atraso tecnológico
- Deficiencias en la labor del personal de custodia – Sistema de requisita.
- Deficiencias en el número de guardia.
- Corrupción en el personal de guardia
- Bajos recursos – recursos no ejecutados.

Se evidenció que la ejecución se concentró en atender la adquisición de equipos para detección de metales, pero no evaluó ni identificó variables alternas que mitiguen el riesgo de ingreso de la totalidad de elementos prohibidos que existen en los establecimientos, diferentes a metales y armas. Por tanto, el proyecto no presenta vinculación de recursos, actividades y componentes durante el período, frente a las causas señaladas, que la administración se comprometió a subsanar con la ejecución del mismo.

En consecuencia, existen deficiencias en el manejo y desarrollo del proyecto que generan riesgo de aumentar las conductas delictivas con el ingreso de elementos prohibidos. Por lo que la Entidad no mitiga la problemática presentada en contravía de la misión institucional consagrada en la Ley 65 de 1993 Código Penitenciario.

La Entidad en su respuesta señala documentación como el borrador de “estándares de operación”, los procedimientos y los análisis de informes de seguridad, información que hace parte del quehacer institucional en materia de seguridad pero que no se presentó como estrategia de gestión del proyecto de seguridad, información que además presenta inconsistencias de integración, cumplimiento e inadecuada administración.

Hallazgo 25. Programación del Proyecto Elementos Prohibidos

El proyecto en el período señalado (2007- 2011), no muestra la información referida a: valor global, programa y cronograma de financiación, fuentes de financiamiento; como tampoco, un esquema de ejecución para cada año de inversión, de manera que se sujete a actividades definidas sustentadas en unos

recursos financieros, tecnológicos y humanos para desarrollar bajo cronogramas que generen compromisos y permitan seguimientos y controles.

Esta situación obedece a la falta de procedimientos y directrices institucionales que orienten la administración, seguimiento y evaluación de los mismos, así como su acompañamiento técnico. Impidiendo tener referentes de comparación e impacto financiero en el cumplimiento de objetivos y metas.

Hallazgo 26. Cumplimiento Objetivos - Proyecto Elementos Prohibidos

El INPEC no cumplió los objetivos propuestos en el proyecto ADQUISICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE EQUIPOS PARA LA DETECCIÓN DEL INGRESO DE ELEMENTOS PROHIBIDOS A LOS PRINCIPALES ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL, que de acuerdo con la ficha EBI 2010, están dirigidos a la **disminución de ingreso de elementos prohibidos en los establecimientos, restricciones de su uso y control de la guardia en el tráfico de los mismos al interior de los establecimientos.**

Las estadísticas presentadas por el INPEC, aún revelan elementos prohibidos al interior de los establecimientos con incremento en algunos de ellos, porque se observa que si bien, el ingreso de armas disminuyó no se ha controlado el ingreso de municiones y materiales para su fabricación permitiendo una cifra considerable de armas blancas. A su vez, cobran importancia la existencia de elementos prohibidos⁵, que presentan un comportamiento creciente de 2009 a 2010, correspondientes a: estupefacientes con 141%, licor de fabricación carcelaria 129.8%, elementos de comunicación 59.16%, simcards 25.24% y dinero 7.86%, en los cuales se constató que no son detectados por los equipos de seguridad electrónica adquiridos, aunado a que estos equipos no cuentan con el debido mantenimiento y configuración así como tampoco existen disposiciones de restricción en su manipulación y uso.

Las cifras presentadas y los resultados del proyecto, según los hallazgos citados, determinan que la ejecución del proyecto por \$4.149 millones para la adquisición de 134 arcos detectores y 89 sillas, no ha sido suficiente ni efectiva en solucionar la magnitud de la problemática en la detección de ingreso de elementos prohibidos a los establecimientos, como tampoco en disponer estrategias tendientes a corregir las causas reales del proyecto. Lo anterior como consecuencia de una deficiente planeación y unos estudios carentes de profundidad y objetividad dirigidos a la eliminación de la esencia de la problemática en los establecimientos penitenciarios.

⁵ Definidos en el procedimiento PO 30-029-05- V01 "Comiso Elementos Prohibidos"

Hallazgo 27. Ejecución de Recursos - Proyecto Elementos Prohibidos

Respecto a la financiación del proyecto, las cifras disponibles por la Entidad se relacionan con las comprometidas en el presupuesto de inversión para cada vigencia, correspondiente a un total \$4.146.3 millones, es decir el 82.9%, del presupuesto asignado por \$4.999.

Cuadro 6
Financiación Proyecto

Vigencia	PRESUPUESTO APROPIADO	PRESUPUESTO COMPROMETIDO	SIN EJECUTAR	%	CONTRATO	ELEMENTOS SEGURIDAD
2005	\$ 773.178.000	\$ 773.178.000			1041	30 ARCOS 20 SILLAS 103 DETECTORES
2006	\$ 0	\$ 0				
2007	\$ 470.440.000	\$ 465.240.000	\$ 5.200.000	1,12	1023 1024	12 SILLAS 12 ARCOS
2008	\$ 838.000.000	\$ 745.600.000	\$ 92.400.000	12,39	127 175	20 ARCOS 18 SILLAS
2009	\$ 1.307.000.000	\$ 1.162.315.032	\$ 144.684.968	12,45	1878 1342	32 ARCOS 23 SILLAS
2010	\$ 1.611.000.000	\$ 999.999.960	\$ 611.000.000	61,10	80 224	16 SILLAS 40 ARCOS
TOTAL	\$ 4.999.618.000	\$ 4.146.332.992	\$ 853.284.968	20,58		134 ARCOS 89 SILLAS

Fuente: Información suministrada por el Grupo de Presupuesto
Elaboró: Análisis Equipo Auditor

La falta de programación y planeación afecta la ejecución presupuestal, tal como lo reflejan los aplazamientos y los reintegros que ha venido efectuando la Entidad que han desfinanciado los proyectos pese a que las necesidades y los riesgos se han incrementado. Son los casos de las vigencias 2009, en la que quedaron sin ejecutar \$144 millones por aplazamiento presupuestal y la vigencia 2010, con el aplazamiento de \$611 millones cuya liberación fue gestionada por el MIJ sin que se obtuviera finalmente la ejecución de los recursos.

La situación expuesta permite evidenciar que la Entidad no justifica los rubros afectados con las ejecuciones presupuestales, tampoco efectúa seguimiento y control a la ejecución de sus proyectos, teniendo en cuenta la importancia de esta inversión en el cumplimiento del objeto misional, no se evidencia gestión de recuperación por el Instituto, cuando se da aplazamiento para la vigencia 2010 de \$10.533 millones en recursos de inversión.

Por otra parte, se evidencian debilidades en la oportunidad de ejecución del proyecto, toda vez que durante el período del mismo (2005-2010), en la ejecución presupuestal se constituyó reserva presupuestal que asciende al 42.41% del presupuesto comprometido, cifra que demuestra ineficacia, ineficiencia e inoportunidad, en la gestión con riesgo de pérdida de los recursos asignados.

Sumado a lo anterior, la información presupuestal del proyecto no refleja la totalidad de recursos fuente de su financiación. Quedando la incertidumbre de recursos asignados o que apoyaron el proyecto en las demás vigencias, al no contar con informes de seguimiento y evaluación por parte del gestor.

Esta situación de inaplicabilidad de los recursos, inoportunidad y disminuciones de los mismos, genera deficiencias en la gestión de los proyectos y en el manejo de riesgos, afectando el logro de los objetivos misionales.

Ejecución del proyecto

Se resalta que la información del proyecto “**Adquisición e implementación de equipos para la detección del ingreso de elementos prohibidos a los principales establecimientos de reclusión del orden nacional**”, al momento de la auditoría se encontraba dispersa, por tanto para conocer la gestión y resultados sobre la ejecución del proyecto durante el período, fue necesario reiterar y recopilar la información en varias áreas, con el consecuente desgaste administrativo y de tiempo señalados en el presente informe.

Hallazgo 28. Ejecución del proyecto – Elementos Prohibidos

De acuerdo con el estudio técnico los años 2005 y 2007 corresponden a los años calendario del proyecto. En la vigencia 2005 la ejecución fue producto del traslado de recursos de otro proyecto no ejecutado, además, no hay claridad sobre el manejo de los recursos toda vez que los estudios previos prevén dotar de elementos a **6 establecimientos**, con la adquisición de 20 arcos detectores de metales, 16 sillas scanner y 81 detectores manuales por \$773 millones; sin embargo, la ejecución muestra \$1.030 millones para adquisición de equipos detectores de metales y detectores manuales no intrusivos para **10 establecimientos** de reclusión. Evidenciando que los \$253 millones, fueron ejecutados por una orden judicial, lo cual determina que la compra de los otros elementos no tiene correspondencia con el proyecto. De otra parte, el boletín de almacén general no evidencia el registro de los detectores manuales ejecutados en esta vigencia.

En la vigencia 2006 no se evidencia ninguna ejecución, por cuanto careció de financiación, toda vez que el proyecto de inversión no quedó incluido en proyecto de presupuesto para este año.

En la vigencia 2007 se incumplió con lo programado de \$1.101 millones, para la adquisición de 19 arcos detectores y 28 sillas scanner y la ejecución real refleja una inversión por \$465 millones que permitieron solamente la adquisición de 12

sillas scanner y 12 arcos detectores, lo que no permitió cumplimiento de objetivos del proyecto.

Para las vigencias 2008, 2009 y 2010, se observa la carencia de una programación que refleje cantidades, ejecución acorde con el presupuesto anual asignado; seguimientos y controles soportados en informes de avance, cumplimiento e impacto; inejecución de recursos; deficiencias en las entregas y registro en almacén para la legalización de los elementos, por lo que no hay coherencia ni coincidencia entre las vigencias.

De otra parte en la vigencia 2008, en la base de datos del aplicativo PCT no fue posible conocer las fechas de ingreso de los arcos detectores y sillas a los establecimientos con objeto del proyecto, para determinar el cumplimiento de entrega de los mismos, de acuerdo a la base de datos suministrada por el almacén, por lo que no hay correspondencia en la información.

Lo expuesto, obedece a debilidades de procesos y procedimientos del manejo de proyectos, que permitan establecer objetivos en la gestión institucional y refleje una adecuada administración de recursos, acompañado de la carencia de un diagnóstico de necesidades reales para cada establecimiento carcelario. Lo expuesto se ve reflejado en la ineffectividad de los resultados, el incumplimiento de los objetivos del proyecto.

Hallazgo 29. Estudios de costos – Proyectos Elementos Prohibidos

La Entidad no efectúa estudios de costos coherentes con la situación del mercado, lo cual incrementa el riesgo de pérdida de los recursos y deja desprovista de seguridad la gestión misional, es el caso de la ejecución vigencia 2010, en la cual se efectúa adquisición de arcos detectores por \$349 millones; se calcularon 26, el oferente entregó 40, por cuanto el presupuesto se ajustaba a esta cantidad.

Estas debilidades impactan además en la gestión de la Entidad por cuanto los contratistas incurren en moras e incumplimientos dada la falta de consistencia de las obligaciones contractuales, tal como ha sucedido con el caso en comentario donde a la fecha no se ha culminado el contrato y hay inconvenientes en la puesta en marcha de algunos elementos por fallas estructurales del INPEC. Así mismo, no hay constancia de la verificación por parte del supervisor en la instalación de los equipos, condiciones de mantenimiento responsables y tiempos y los soportes la capacitación prestada por el contratista, para así legalizar el recibo de los equipos

Con lo anterior, se concluye que el proyecto no es efectivo con una ejecución basada en el presupuesto anual asignado que limita su alcance en una gestión

financiera y desconoce prioridades, recursos y áreas que contribuyen en la ejecución del mismo, de tal manera que conlleve al desarrollo representado en beneficios e impacto de gestión misional.

Hallazgo 30. Control Elementos de Seguridad

El INPEC no tiene plenamente identificados los elementos de seguridad con que cuenta tampoco conoce el estado actual (funcionamiento, mantenimiento y obsoletos), cantidades y asignación, para así establecer las necesidades reales que presentan los establecimientos en materia de estos elementos. Para el caso de los arcos detectores de metal, sillas scanner y CCTV, considerados como elementos de seguridad electrónica, se evidenció que el registro de ingreso lo hace el almacén general, a pesar de existir el almacén de elementos de seguridad, quien debe efectuar el registro, así mismo se evidencia que los inventarios de estos elementos los está efectuando la Subdirección de Tecnología y Comunicaciones, sin poder definir cual con precisión la información real sobre estos elementos.

Los elementos de seguridad electrónica para dotación de cárceles nuevas, igualmente evidencian deficiencias de legalización de entrega, presentando el INPEC actas bajo la denominación de custodia de estos elementos, por tanto no se han instalado y no se encuentran en funcionamiento, para el caso de Guaduas los elementos se encuentran en el establecimiento de Puerto Triunfo.

Para el caso del EPAS Cómbita, en los resultados de auditoria se presentan 20 de las 77 cámaras de seguridad fuera de servicio, ubicadas en los diferentes pabellones, áreas de visitas, y garitas y corresponden a los número 4, 5, 6, 10, 12, 16, 19, 22, 26, 28, 38, 44, 55, 60, 65, 66, 71 y 77, 8 de éstas últimas tienen fallas de imagen. El sistema PERIMETRAX no se encuentra en servicio y se requiere de mantenimiento. De las 6 cabinas detectoras de metales, 3 no se encuentran en servicio y requieren de mantenimiento correctivo. De 4 máquinas de Rayos X, 2 no se encuentran en servicio y requieren de mantenimiento correctivo. De 5 sillas detectoras de metales, 1 no se encuentra en servicio, por fallas importantes que se hace necesario devolverla al almacén general de INPEC.

En la verificación física efectuada por el equipo auditor en auditoria anterior en septiembre de 2010 al establecimiento de Itagüí, se comprobó que el circuito cerrado de televisión estaba fuera de servicio, de igual forma con los elementos de seguridad para acceso al mismo como arcos detectores y rayos X. RM Pedregal no contaba con elementos de seguridad perimetral.

Lo anterior, obedece a la falta de acciones inmediatas de carácter preventivo y efectivo en el mantenimiento y reparación de los equipos de seguridad por parte

del INPEC lo que genera alto riesgo para ejercer el control de la seguridad de los internos y de los funcionarios adscritos al mismo.

Esta situación refleja desorganización administrativa en el conocimiento y aplicación de funciones para la definición de responsables, manejo y control de los elementos de seguridad citados, generando deficiencias de control en el cumplimiento de objetivos institucionales e incumplimiento del decreto 270 de 2010.

- **Resultados - Proyecto Adquisición e implementación de equipos de seguridad y vigilancia para los principales establecimientos de reclusión del orden nacional.**

Hallazgo 31. Cumplimiento Objetivos Proyecto Seguridad

Cuadro No.7
Circuitos Cerrado de Televisión en millones de pesos

Año	INVERSION PROGRAMADA		PRESUPUESTO ASIGNADO		INVERSION EJECUTADA		% ejecución
	UNIDADES	VALOR	UNIDADES	VALOR	UNIDADES	VALOR	
2008	10	\$ 1.800	11	\$ 1.620	0	\$ 0	Caducidad
2009	10	\$ 1.800	7	\$ 1.567	7	\$ 1.567	87,06%
2010	5	\$ 900	4	\$ 1.000	0	\$ 0	Desierta
Total	25	\$ 4.500		\$ 4.187	7	\$ 1.567	34,82%

Fuente: Análisis Equipo Auditor - Información suministrada INPEC -

El proyecto centraliza su ejecución en la adquisición de material relacionado con el sistema CCTV, dejando de lado otras alternativas en elementos de seguridad, ante las dificultades con las licitaciones de estos elementos, presentando deficiencias en su ejecución presupuestal.

Las datos señalados en el cuadro, demuestran que lo presupuestado en relación con lo ejecutado no fue suficiente para cumplir los objetivos propuestos con la inversión del proyecto de fortalecer los dispositivos de seguridad en 25 establecimientos por \$4.500 millones donde se ejecutó el 34.82% equivalente a \$1.567 millones dotando tan solo a 7 establecimientos.

El proyecto registró en la ejecución de recursos un valor distante de lo programado para el período por lo que dejó de ejecutar cerca de \$2.620 millones. Las cifras indican que fue deficiente el apoyo financiero, que no cumplió con su objetivo y la gestión para obtener su afianzamiento no fue suficiente, por lo tanto los objetivos

programados se incumplieron. Situación que denota ineficiencia e ineficacia en la planeación, formulación y desarrollo de proyectos.

Lo anterior trae como consecuencia deficiencias en la seguridad de las instalaciones penitenciarias frente a las estadísticas de evasiones, fugas, controles disciplinarios dentro de los establecimientos, aumento en las tasas de tráfico de elementos prohibidos, inseguridad perimetral del establecimiento, entre otros. En cumplimiento de lo dispuesto en materia de custodia y vigilancia en el Código Penitenciario, afectando la imagen de la institución y su labor misional.

- **Análisis – Proyecto adquisición de tecnología para audiencias virtuales en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en establecimientos de reclusión del orden nacional”.**

Este proyecto se presentó y formuló en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, siguiendo los lineamientos de la Metodología General Ajustada (MGA), buscando el “Fortalecimiento del proceso remisorio para el cumplimiento de diligencias judiciales”, mediante la adquisición de tecnología para el desarrollo de audiencias virtuales en caso de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en 24 establecimientos de reclusión del orden nacional (La escogencia de los Establecimientos de Reclusión responde a los parámetros de política de lucha contra la impunidad establecidos en el documento CONPES 3411 de 2006, fundamentado en “CASOS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS E INFRACCIONES AL DIH”). Este proyecto se realiza en coordinación con la Presidencia de la República, El Consejo Superior de la Judicatura – CSJ y el INPEC.

El proyecto presenta como objetivo general: *“disminuir la elevada dependencia en la remisión de internos para el cumplimiento de las diligencias judiciales, a través (sic) del desarrollo de una política institucional que permita la ampliación de la tecnología para la realización de audiencias virtuales. objetivos específicos: ó disminuir los riesgos para la integridad física de los internos, personal del cuerpo de custodia y vigilancia y para la comunidad en general. ó racionalizar el recurso humano y financiero con el que cuenta la Entidad para llevar a cabo, de manera oportuna y adecuada las diligencias judiciales. ó asegurar el cumplimiento de la programación de diligencias y procedimientos de investigación y sanción en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. ó disminuir los costos propios de la logística implementada en las remisiones de internos. ó fortalecer la capacidad del estado colombiano para la investigación, el juzgamiento y la sanción en procura de la disminución de la impunidad.”*⁶; también establece 3 objetivos dos de Producto: 1. (P) Informes

⁶ Texto tomado de la pagina Web: <http://spi.dnp.gov.co/>, proyecto Inpec código 1173000520000, corte Diciembre 2010. Negrillas y subrayado fuera del texto.

Presentados, 2. (P) Equipos Adquiridos, y uno de gestion: 3. (G) Obras Contratadas Para Adecuación De La Infraestructura Física.

Desde el año 2007 al año 2010 el proyecto ha contado con un asignación presupuestal de inversión de \$1.532 millones, como se presenta en el cuadro resumen de la ejecucion presupuestal, cuadro 8.

Cuadro 8
Ejecución del Proyecto Audiencias Virtuales
millones

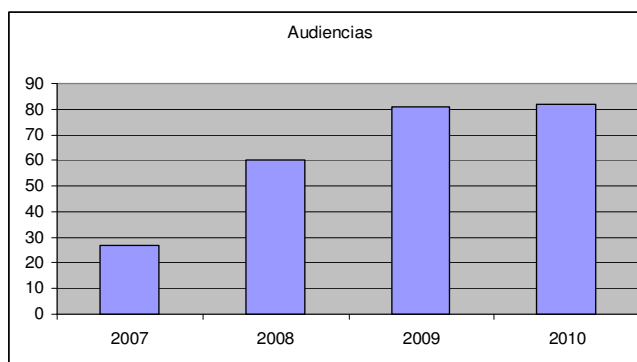
Año	Asignado	Ejecutado
2007	\$555	\$489
2008	\$63	\$51
2009	\$582	\$562
2010	\$332	\$42
	\$ 1,532	\$ 1,146

Fuente: Equipo Auditor, Información Suministrada por la Entidad y El SPI del DNP

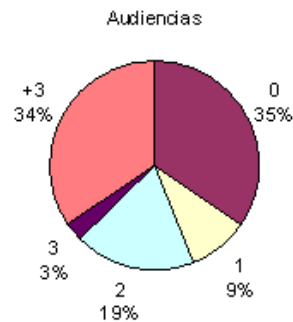
Según el reporte de Audiencias virtuales realizadas entre 2007 y 2010, se evidenció que en el 66% de los establecimientos que cuentan con el servicio se han realizado menos de 4 audiencias; en el 35% no se han realizado audiencias. (ver cuadro 9).

Cuadro 9
Audiencias Virtuales Realizadas

	Audiencias
2007	27
2008	60
2009	81
2010	82
TOTAL	246



Cantidad de Audiencias	Dependencias
0	11
1	3
2	6
3	1
>3	11



Fuente: Reporte de Audiencias Virtuales realizadas. 2007 – 2010
 Elaboró: Equipo Auditor

Hallazgo 32. Procedimiento para el manejo de Audiencias virtuales

Por debilidades en sistema de control interno, aunque el proyecto de Audiencias virtuales inicio en el año 2007, a la fecha en el INPEC no existe un procedimiento, documentado, aprobado y socializado que defina los parámetros y pasos definidos a seguir para la correcta: planeación, ejecución, control y evaluación de las audiencias virtuales ejecutadas en cumplimiento de sus deberes. Lo que debilita la eficiencia administrativa que permite la consecución de resultados eficaces en beneficio de los interesados. En contravía de lo establecido en el artículo 4, numeral e) de la Ley 87 de 1993.

Hallazgo 33. Informe de Ejecución del Proyecto Audiencias Virtuales

La administración del proyecto realizó el informe, “Actualización 2011 Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – Proyecto ADQUISICIÓN DE TECNOLOGÍA PARA AUDIENCIAS VIRTUALES EN CASOS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS E INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN 24 ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL”, capítulo 3. EJECUCIÓN ACTUAL DEL PROYECTO, se reporta como ejecución del proyecto el valor que pertenece al presupuesto asignado en cada vigencia, y no el valor real ejecutado mostrando una diferencia de \$385 millones (desde el 2007 al 2010). Este informe se presenta en el sitio web de DNP – SPI (sitio de acceso público).

Situación que evidencia deficiencias en el seguimiento y control del proyecto, lo que no permite un diagnóstico real del estado del proyecto y riesgos para la toma de decisiones de la alta dirección, e impacta en manejo de una información oportuna, confiable y veraz para la entidad como para la opinión pública.

Hallazgo 34. Plan de Acción Derechos Humanos

En el Plan de Acción 2010 del GRUPO DERECHOS HUMANOS – SEDE CENTRAL, se evidenció la meta 2 “Adquisición de tecnología para audiencias virtuales en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en 2 establecimientos del orden nacional”. El indicador es “No de Establecimientos dotados con elementos para Audiencias virtuales (2)”. La acción presentó un avance de 100% en la gestión y 0% en el producto (se ejecutó un 23% del presupuesto, \$42,4 millones) demostrando la no efectividad de las acciones realizadas. Situación que evidencia deficiencias en el seguimiento y control del proyecto, generando debilidades y riesgos para la toma de decisiones.

Hallazgo 35. Objetivo del Proyecto Audiencias Virtuales

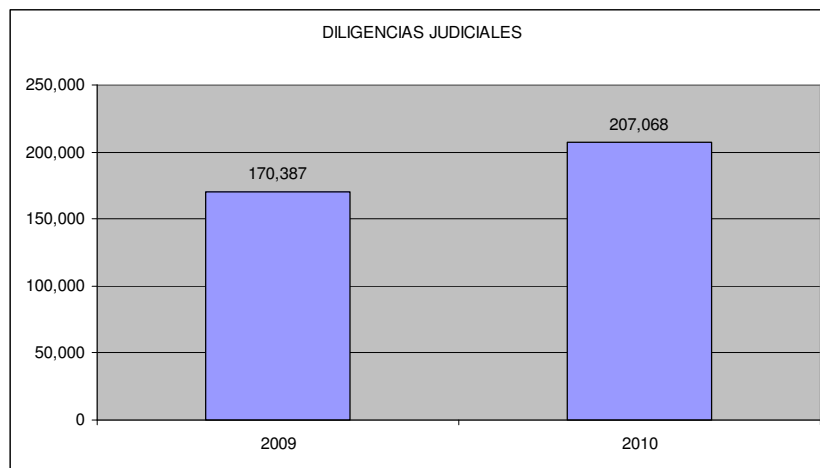
Por debilidades en la formulación y la identificación de las variables y condiciones del entorno que influyen en los proyectos para poder determinar su alcance así como objetivos medibles y factibles, no se construyeron ni se implementaron indicadores de impacto que permitan medir y evaluar la efectividad de las acciones desarrolladas. Por lo tanto los resultados que se muestran no evidencian si las acciones ejecutadas logran los fines propuestos para medir con precisión y objetividad el grado de cumplimiento del objetivo del proyecto, a saber:

Objetivo general: “disminuir la elevada dependencia en la remisión de internos para el cumplimiento de las diligencias judiciales, a través (sic) del desarrollo de una política institucional que permita la ampliación de la tecnología para la realización de audiencias virtuales. objetivos específicos: ó disminuir los riesgos para la integridad física de los internos, personal del cuerpo de custodia y vigilancia y para la comunidad en general. ó racionalizar el recurso humano y financiero con el que cuenta la Entidad para llevar a cabo, de manera oportuna y adecuada las diligencias judiciales. ó asegurar el cumplimiento de la programación de diligencias y procedimientos de investigación y sanción en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. ó disminuir los costos propios de la logística implementada en las remisiones de internos. ó fortalecer la capacidad del estado colombiano para la investigación, el juzgamiento y la sanción en procura de la disminución de la impunidad.” ; también establece 3 objetivos dos de Producto: 1. (P) Informes Presentados, 2. (P) Equipos Adquiridos, y uno de gestión: 3. (G) Obras Contratadas Para Adecuación De La Infraestructura Física.

Al revisar las estadísticas de las remisiones a diligencias judiciales 2009 – 2010, remitidas por la Subdirección Comando Superior al grupo auditor, las remisiones judiciales han aumentado.

Lo que demuestra debilidades en la planeación y asignación de los recursos de acuerdo con las necesidades, generando sub utilización de los recursos y elementos en cumplimiento del fin para el cual fueron adquiridos y se genera incertidumbre sobre la efectividad, utilidad y efecto del proyecto en la gestión misional de la Entidad.

Grafico 1
Cuadro: Diligencias Judiciales 2009 – 2010



Fuente: Equipo Auditor. Estadísticas de la Subdirección Comando Superior

3.1.1.2. Evaluación del Sistema de Control Interno

La evaluación del Sistema de Control Interno se llevó a cabo con base en las normas de auditoría generalmente aceptadas y a la aplicación de los formularios establecidos en la Guía Audite 4.0, de acuerdo con los resultados obtenidos al evaluar su operatividad y diseño conceptual, se evidencian deficiencias y debilidades que se enuncian a continuación.

Hallazgo 36. Política de riesgo

El INPEC al presentar debilidades de contexto estratégico no ha definido una política de manejo de riesgos que le permita el cumplimiento de los objetivos

institucionales ante hechos negativos internos y externos. Adicionalmente, el documento mapa de riesgos vigente no tiene correspondencia con la realidad estructural de la Entidad ni el nuevo mapa de procesos por lo que no es efectivo para la administración de los mismos.

Lo anterior genera que la Entidad no defina e implemente acciones para eliminar los riesgos y responsables de las mismas, que resulten coherentes y adecuados a la exposición interna y externa del sujeto de control. Contraviniendo, lo dispuesto por la Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a) y f), Decreto 1599 de 2005, Decreto 4110 de 2004 que reglamenta la Ley 872 de 2003 y adopta la norma técnica de calidad en la gestión pública, en relación con la identificación adecuada y coherente de los riesgos, atendiendo las necesidades, los responsables de cada proceso y que no se disponga de controles adecuados para minimizar el riesgo y debilidades de la Entidad.

Situación igualmente evidenciada en la auditoría al EPMCS Pereira, que por debilidades en la elaboración y supervisión del mapa de riesgos y a que no existen controles documentados para cada proceso, no se ha diseñado el mapa de riesgos de acuerdo con los procesos de la versión MPP 001-10 V03 adoptado mediante la Resolución 07173 del 17 de junio de 2010.

Hallazgo 37. Operación por Procesos

El INPEC en el desarrollo de sus actividades y de acuerdo a su nueva estructura organizacional, no se ha ajustado a un modelo de operación por procesos que le permita interrelacionar las nuevas funciones y áreas con sus planes, programas, procedimientos y riesgos con conlleven indicadores de gestión para medir el impacto organizacional.

Lo anterior debido a que no cumplió la programación establecida por el MIJ en implementación del MECI y el sistema de gestión de calidad durante el 2010, por tanto se evidencian fallas en la caracterización y documentación de los procesos dispuestos en el nuevo mapa; así como, la falta de elaboración del normograma que identifique e integre la normatividad aplicable en su quehacer institucional a través de los procedimientos.

Esta situación genera deficiencias de la Entidad en su direccionamiento estratégico a través de políticas y directrices de control, que impacten en una estructura básica de control con indicadores de gestión misional y efectividad de las acciones implementadas por el sujeto de control, contraviniendo lo dispuesto en el Decreto 1599 de 2005 y la Ley 872 de 2003.

Hallazgo 38. Desarrollo Procedimientos

Por falta de disposiciones precisas de control y seguimiento por parte de la administración, la Entidad no concluyó el cronograma de 2010 con actividades de ajustes, documentación y divulgación de los procedimientos vigentes, los cuales presentan desactualización de la base legal, diseños inadecuados por procesos con flujogramas que articulen las diferentes áreas, ambigüedades en los tiempos, instrucciones explicativas que son apoyo sino que desarrollan el procedimiento y áreas responsables que no corresponden con la nueva estructura organizacional.

Este hecho genera debilidades de control de los avances y cumplimientos de la gestión misional a través de actividades y mecanismos de control efectivos, situación que no se ajusta a los principios de autorregulación y autogestión establecidos en el modelo estándar de control interno – MECI -.

Hallazgo 39. Actividades de Monitoreo

La Entidad no aplica políticas de evaluación que propicien el mejoramiento continuo del control y la gestión institucional, toda vez que, no ha diseñado ni implementado indicadores de gestión que permitan verificar el grado de cumplimiento de objetivos, planes institucionales y proyectos de inversión frente a las políticas de desarrollo determinadas por el Gobierno, que demuestren el impacto institucional en el quehacer institucional. De igual forma, no se evidencian procedimientos que permitan integrar las observaciones de los planes de mejoramiento institucionales, con acciones correctivas y seguimiento para el logro de la efectividad de la gestión institucional.

De otra parte, se detecta en las actividades de monitoreo en las Subdirecciones Operativas Regionales, deficiencias de control y seguimiento para el funcionamiento de los establecimientos, relacionadas con el desarrollo de sus actividades y procedimientos, el análisis de la información y consistencia en la misma, debilidades en las directrices para el cumplimiento de las funciones, incumplimiento de términos de remisión de información y el control disciplinario del reglamento general al interior de los establecimientos, que conllevan incumplimiento de funciones en desarrollo del objetivo misional.

Lo anterior debido a una gestión institucional carente de indicadores que permitan identificar las deficiencias y riesgos en la ejecución de los procesos para corregirlos en forma oportuna, generando una deficiente política de control y seguimiento por parte de la Entidad, que no permite evaluar los niveles de desempeño, emitir conceptos sobre la eficiencia, economía y eficacia en el cumplimiento de objetivos, planes y proyectos de inversión.

Las deficiencias en el monitoreo al quehacer institucional (funciones, acciones, actividades, metas, objetivos, compromisos, cronogramas entre otros) muestra debilidades en el objetivo específico de control de evaluación, definido por el MECI como seguimiento a la gestión

Hallazgo 40. Sistemas de Información

Por deficiencias en la captura, procesamiento y administración de los sistemas de información con que cuenta la entidad y en la calidad los reportes de las Regionales y establecimientos, el Instituto no presenta información integra, veraz y oportuna. Generando inconsistencias e incertidumbres en cuanto a la situación real de la información de los diferentes procesos, como por ejemplo: los resultados de consolidación financiera y de inventarios (PCT y aplicativos alternos), identificación, parametrización y reportes SISIPPEC (traslados, fugas y domiciliarias), identificación, estadísticas y consolidación de los procesos de sentencias y conciliaciones SIPROJ.

Situación que genera deficiencias en el control de gestión, conllevando que la información en el INPEC no sea consistente oportuna ni veraz, contraviniendo las normas de control interno MECI y Ley 87 de 1993.

Hallazgo 41. Manejo de la Información

En el desarrollo del proceso auditor, se observó en la mayoría de los casos que la documentación allegada al equipo auditor, presentó deficiencias en cuanto a su identificación y estructuración (Nombre, Fecha de realización y área responsable de la misma), oportunidad por lo que fue necesario reiterar y verificar con los responsables su pertinencia. En relación con las actas soporte de las actividades de algunos procesos no cuenta con la formalidad establecida para su elaboración. Además se observó la subutilización del correo institucional y el medio magnético, por lo que se remite innecesariamente información impresa.

Al verificar la información virtual, se observa que la información almacenada en la página web www.contratos.gov, presenta debilidades como contratos sin firma y fecha. Adicionalmente, la página www.inpec.gov.co reporta información desactualizada como los planes institucionales y su seguimiento.

Situación que genera deficiencias en el control de gestión, conllevando que la información en el INPEC no sea consistente oportuna ni veraz, contraviniendo las normas de control interno MECI, Ley 594 de 2000 y Ley 87 de 1993.

Hallazgo No. 42 Cumplimiento de Funciones (D)

Las debilidades evidenciadas en la gestión institucional a través de los resultados, que no muestran acciones eficaces, oportunas y económicas, reflejan que el INPEC presenta fallas en su staff asesor, de donde parten los planes, programas, proyectos, distribución y seguimiento al manejo de los recursos, directrices para el mejoramiento de la entidad y el blindaje jurídico y legal a sus actos.

Estas dependencias no son generadoras de criterios unificados para el desarrollo de la gestión misional y no se constituyen en orientadoras de las oficinas misionales, conllevando resultados como el evidenciado en las deficiencias en la implementación del MECI y la construcción de los planes, programas y proyectos.

En este orden, se observan debilidades especialmente en las Oficinas Asesoras de Planeación y Jurídica; las cuales, a la luz del Decreto 270 de 2010, no cumplieron las funciones asignadas, así:

Oficina de Planeación: Presenta debilidades en el cumplimiento de las funciones especificadas en los numerales 1º, 2º, 4º, 5º, 9º y 15º del artículo 5º, referidos a: Asesoría en la formulación de planes de mediano y largo plazo, consolidación y presentación de los planes a la alta dirección para la toma de decisiones, proposición de mejoras de calidad y optimización de recursos; así como, acompañamiento técnico a los proyectos de inversión, formulación para implementación los procesos según el MECI y seguimiento a la ejecución de los planes.

Incumplimientos reflejados en la estructuración, ejecución y manejo de los recursos de los planes, programas y proyectos, así como la falta de control y seguimiento a la ejecución presupuestal y a la ejecución de los objetos de los proyectos, convenios y contratos.

Oficina Asesora Jurídica: Las fallas de legalidad en los contratos, en el manejo de la defensa judicial, unida a la carencia de criterios unificados para los manejos legales y jurídicos de la entidad, evidencian el incumplimiento a las funciones relacionadas en los numerales 1º, 3º, 5º, 6º, 8º, 11º y 14º del artículo 4º de la referida norma, relacionados con la formulación de directrices sobre asuntos jurídicos, la representación judicial y extrajudicial de los intereses de la entidad, el control de legalidad de los actos administrativos y contratos, la respuesta oportuna a las acciones judiciales en contra del Inpec, la protección de los documentos de carácter jurídico; así como la aplicación y sugerencias sobre mejoras de los procedimientos.

Estas situaciones se ven reflejadas en las debilidades evidenciadas en el manejo del proceso contractual, sentencias y conciliaciones, tutelas, protección de la documentación y aplicabilidad normativa en muchas de las gestiones institucionales.

Regionales: Dadas las debilidades que se evidenciaron en el desempeño de las funciones de las regionales, especialmente en temas como estructura, avances, cumplimiento y seguimientos de objetivos y metas, así como el seguimiento a las funciones que corresponden a los establecimientos, la recopilación, consolidación y análisis de la información; reportes oportunos y confiables al nivel central, identificación de riesgos y su administración e implementación de acciones efectivas para el mejoramiento continuo, frente a las funciones que le corresponden de conformidad con el artículo 18 del Decreto 270 de 2010, se concluye que no hay cumplimiento efectivo a los numerales 1º, 2º, 5º, 7º, 8º, 11º, 14 y 19º.

Situación que impacta en el cumplimiento de los objetivos misionales, los estados financieros y las ejecuciones presupuetales consolidados; en general la gestión institucional.

Lo anterior conlleva una presunta connotación disciplinaria en concordancia con los numerales 1º, 2º y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 43 Subdirección de la tecnología y comunicaciones

Pese a que el artículo 11 del Decreto 270 de 2010, define las principales funciones de la Subdirección de Tecnología y Comunicaciones; las cuales se refieren especialmente a asesoría y desarrollo en las aplicaciones informáticas, coordinación y capacitación de regionales, centros penitenciarios y funcionarios para el uso de las aplicaciones, asistencia técnica para el uso y manejo de equipos; así como proyección y ejecución racional y adecuada del presupuesto del área. La entidad ha asignado a esta dependencia funciones que no le corresponden y que no guardan coherencia con los perfiles y estructura del área.

Es el caso del manejo de los proyectos de seguridad (adquisición y distribución de elementos de seguridad), donde los estudios, ejecución y seguimiento se encuentran en cabeza de la Subdirección Tecnológica, cuando en realidad corresponde a la Subdirección Comando de Custodia y Vigilancia, de conformidad con el artículo 10º. Numeral 6º. Del Decreto 270 de 2010

3.1.1.3. Tecnología de la información

De acuerdo con los resultados de la evaluación de TI realizada en el Instituto se puede determinar que cuenta con una infraestructura tecnológica que permite soportar el cumplimiento de la misión, visión y objetivos institucionales y que tiende a la satisfacción de las necesidades de los clientes Internos y externos.

Dentro de las pruebas realizadas en el proceso de administración de acceso lógico, análisis de seguridad y vulnerabilidad se detectaron las siguientes debilidades:

Hallazgo 44. Planes de Recuperación de Desastres

La Entidad no cuenta con un procedimiento documentado, aprobado y socializado que permita la implementación de un plan de continuidad del negocio en caso de Desastres y/o contingencias ante interrupciones en el servicio. Además, en el mapa de riesgos de la Entidad se deben identificar los riesgos y respuestas frente a eventualidades eléctricas y/o de seguridad, lo que evidencia debilidades en los controles generales de TI. Lo anterior trae como consecuencia la deficiencia en el restablecimiento de la plataforma tecnológica y la imposibilidad de realizar procesos misionales y de apoyo que dependen de ella, con lo que se puede generar una parálisis de actividades en la Entidad. No se está garantizando la disponibilidad de la información de las bases de datos, para cuando no haya conexión con la base de datos central.

Hallazgo 45. Inventario de Bienes tecnológicos

Se evidenció que la Subdirección de Informática y Comunicaciones presentó en relación al manejo de los bienes tecnológicos (elementos de Hardware, Software y Licencias) las siguientes deficiencias:

1. No cuenta con un inventario completo de los bienes tecnológicos de la Entidad, situación que se verifica al comparar los inventarios presentados frente a las pruebas de campo realizadas por el equipo auditor.
2. No ha efectuado una conciliación con el inventario general de la Entidad, que permita obtener información del 100% de los bienes tecnológicos que posee la Entidad
3. No ha desarrollado un procedimiento para el ingreso de los bienes intangibles (software y licencias) y para el registro unitario y efectivo en contabilidad.

Situación que puede generar riesgos tales como: registro incorrecto de bienes tecnológicos; pérdida de los bienes o elementos del inventario; duplicidad de funciones y errores para el establecimiento en la toma de decisiones en la Entidad. Incumpliendo lo dispuesto por los literales a y b del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Hallazgo 46. Sistematización de los procesos judiciales.

Se evidenció que a la fecha la Entidad no cuenta con un sistema que permita recopilar, administrar y controlar la gestión de defensa jurídica, pese al ofrecimiento por parte del gobierno distrital de la herramienta SIPROJ.

Lo anterior por cuanto la Entidad no ha unificado los criterios tecnológicos y jurídicos para la puesta en funcionamiento del citado sistema.

Situación que genera incumplimiento de los objetivos misionales por carencia de información soportada, oportuna, completa y confiable.

PÁGINA WEB DEL INPEC

Al realizar pruebas sobre la funcionalidad CHAT, de la página web de la Entidad se encontraron las siguientes debilidades:

1. La página del chat está embebida⁷ dentro de la página principal del INPEC. Pero cuando se despliega la lista de usuarios registrados, se evidencia que no observa las buenas prácticas de diseño, con respecto a establecer una longitud de página adecuada al área asignada, sino que presenta la información en forma de lista extensa con barra de desplazamiento lo que dificulta la navegación.
2. Se evidenciaron deficiencias en la seguridad de los usuarios invitados como: Se puede crear un usuario con el mismo nombre desde dos sesiones diferentes. Permite enviar mensajes a los usuarios invitados, convirtiéndolos en usuarios registrados.
3. La funcionalidad Control Panel de Usuario, presenta deficiencias en los links:
a) “Enviar mensajes”, no implementa mecanismos de control para garantizar la cantidad de caracteres que soporta el cuerpo del mensaje, sino que permite ingresar una gran cantidad de información pero al tratar de enviarlo genera un error que no está controlado y genera la caída de toda la funcionalidad. b) “Cerrar”, no está funcionando la opción, no permite cerrar la sesión de Chat.

⁷ Sumergida, metida adentro.

Hallazgo 47. Chat – Página WEB

Al realizar pruebas sobre la implementación del chat de la página web del INPEC <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Seccion_Otros/Chat>, se identificaron debilidades en: el diseño (paginas embebidas que no guardan la proporción de longitud de página), la navegabilidad (enlaces que no funcionan) y la usabilidad (no implementa mecanismos de control para garantizar la cantidad de caracteres que soporta el cuerpo del mensaje a enviar) de la herramienta, que evidenciaron riesgos en la seguridad de la información, haciéndola vulnerable a los posibles ataques externos. Situación que afecta la seguridad de los usuarios y el desempeño del producto y/o servicio de la pagina Web, desarrollado.

SQL injection⁸ Página WEB

Con el fin de encontrar posibles vulnerabilidades en las aplicaciones implementadas se usó el browser mantra para aplicar pruebas de sql injection, encontrando fallas en algunas páginas que requieren autenticación, concluyendo que:

Hallazgo 48. SQL injection Pagina WEB

Al aplicar las pruebas de SQL injection, para evaluar las vulnerabilidades de seguridad de la página Web del inpec; se encontraron errores de tipo: “Server Status Code: 500 Internal Server Error”. En las páginas: a) Verificar proyecto productivo <http://www.inpec.gov.co:8080/Contactenos/ProyectosProductivos/ConsultaProyecto.jsp>, b) pagina contáctenos <http://www.inpec.gov.co:8080/Contactenos/>. Lo que indica que hay debilidades en el manejo y captura de los errores inesperados de la base de datos en el servidor, generados por deficiencias en el uso de las buenas prácticas de programación y codificación; ya que todos los errores deben ser manejados sólo del lado del servidor. Situación que puede generar problemas de SQL injection, ocasionando modificaciones a la información de la Entidad..

⁸ SQL injection - Inyección de SQL: Es una técnica utilizada para aprovechar las vulnerabilidades en la entrada de datos no validados; consiste en incrustar comandos dentro de los parámetros proporcionados por el usuario a través de una aplicación Web para su ejecución en la base de datos. El resultado es que el atacante puede ejecutar consultas arbitrarias y / o comandos en el servidor de base de datos

SISIPEC Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario

El INPEC cuenta con un sistema de información misional que permite la Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario – SISIPEC, en el cual se organiza de forma sistemática la información de los internos desde el momento de su ingreso al Establecimiento de Reclusión, hasta cuando salen en libertad. Lo que permite estructurar la información de cada interno agrupándola en 3 grandes procesos:

1. **Ingreso:** En este proceso se define todo lo relacionado con la entrada del interno al sistema penitenciario colombiano y se determinan varios factores como la Identificación de los internos con un número único nacional (diferente de la cedula y propio del sistema) y la identificación morfológica y fotográfica, entre otros. Mediante los módulos de identificación y reseña.
2. **Estadía:** Durante la estadía de los internos en el sistema penal y carcelario colombiano el SISIPEC permite hacer seguimiento a los internos en aspectos como: su ubicación en patio, cambios y/o traslados aprobados, registro y seguimiento de las visitas domiciliarias programadas, actualización de la información jurídica de la población reclusa y de las actividades propias de los internos que contribuyen a su proceso de resocialización, programación de remisiones, tanto médicas, como judiciales. Estas actividades se cumplen a través de los siguientes Módulos: Estadía, TEE, Domiciliarias, Disciplinario, Beneficios, Jurídico, Sistema Progresivo, CIAP, Red Social, Traslados, Visita de Internos, Fomento, Social.
3. **Salida:** Cuando el interno sale del Sistema Penitenciario, se realiza por la opción Bajas, del módulo Estadía.

El SISIPEC es un sistema web que permite contar con información en línea y actualizada, reflejando en tiempo real toda operación realizada en cualquiera de los establecimientos; para así disponer de datos centralizados, unificados y estandarizados. El INPEC presenta como principales beneficios del proyecto entre otros los siguientes:

- Establecer el número exacto de internos que ingresan al establecimiento.
- Registro en el sistema de la información de reseña y alta básica, fotografía y tarjeta decodactilar para la toma inmediata de huellas.
- Información estadística actualizada.
- Control sobre la información de los condenados concerniente a beneficios administrativos, con sus respectivas resoluciones y sanciones, notificaciones, calificación de conducta.
- Permite generar la cartilla biográfica de los internos con toda la información concerniente a la estadía del interno en el centro de reclusión.

- Identificar plenamente el personal que estudia o trabaja, controlando que los internos rediman pena sólo por una actividad, que no se excedan los cupos en cada programa y se pueden generar certificados de cómputo de horas cada vez que se solicite al sistematizar el área de registro y control.
- Seguridad en la información, puesto que sólo puede ser accesada mediante un usuario autorizado y contraseña, quien tiene asignado un rol específico con niveles de seguridad controlados mediante el módulo de auditoría.
- Permite controlar la salida en libertad de los internos que tienen procesos requeridos por otra autoridad, dando un aviso para que se informe a la autoridad de conocimiento, evitando que el interno salga del establecimiento en forma indebida.

Hallazgo 49. Contraseñas de red

Los sistemas que se utilizan en el INPEC no incluyen rutinas de seguridad que verifiquen: La longitud mínima de las claves, que no se incluya espacios, tipo de caracteres permitidos (alfabético y no alfabético). Situación que se evidencia en el SISIPPEC WEB y el software Humano que permiten crear contraseñas de un solo carácter. Originando riesgos para la gestión de contraseñas que garantice la calidad e inicio seguro de los usuarios; ya que permite descifrar las claves de los funcionarios fácilmente por las debilidades en su conformación, lo que puede permitir la suplantación y el acceso a la información confidencial propiciando escenarios que permitan el sabotaje informático y hacking

Hallazgo 50. Información SISIPPEC

Existen debilidades de registro, actualización y seguimiento de la información almacenada en el SISIPPEC, debido a demoras y errores en el reporte e ingreso en la base de datos de las novedades y actividades desarrolladas por los funcionarios y/o internos.

Al confrontar la información registrada en SISIPPEC frente a la reportada por las diferentes áreas responsables, se evidencian inconsistencias, y la utilización de información que no se extrae del SISIPPEC. Es el caso de los informes de seguridad y vigilancia electrónica que a la fecha no se han incluido en el sistema. Los parámetros de clasificación de remisión y traslados no guardan coherencia con el procedimiento, SISIPPEC muestra 14 grupos o clases, el procedimiento reglamenta 5 y el área reporta 34.

La anterior situación incide directamente en la integridad, veracidad, oportunidad y disponibilidad de la información.

Hallazgo 51. Tiempos de Respuesta

De acuerdo con las pruebas realizadas en 19 establecimientos que actualmente tienen implementado el módulo Biométrico, para medir los tiempos de respuesta, se estableció que sistema SISIEC presentan tiempos de respuesta inadecuados. Observando que se encontraron tiempos superiores a los 20 segundos, para la carga y validación del formulario de ingreso; y para responder a la solicitud de generación de un reporte (Decadactilar) se presentaron tiempos desde los 30 hasta 60 segundos. Lo que evidencia deficiencia en los tiempos de carga y descarga del sistema los cuales pueden estar ocasionándose por factores como: conexión del Usuario con Internet, conexión del Servidor con Internet, velocidad del Navegador y de la Computadora del Usuario y/o la suma de ellos. Situación que denota debilidades en la usabilidad del sistema que inciden en el registro y la consolidación de información misional de la Entidad ocasionando desgaste administrativo y deficiencias en el desarrollo de la misión de la Entidad.

Hallazgo 52. Capacitación SISIEC

Aunque el SISIEC cuenta con un manual de usuario que expone los procesos que los usuarios pueden realizar en el sistema implementado y se evidencian actas de capacitación. En las pruebas realizadas, el 50% de los usuarios entrevistados manifestaron que no lo conocen. Situación que señala debilidades en la comunicación y socialización de los productos desarrollados y que las capacitaciones no producen el impacto esperado . Generando debilidades en el uso adecuado de la aplicación desarrollada. Ocasionando riesgos por uso inadecuado de la aplicación, desconocimiento de los datos que debe ingresar como entrada y de los resultados y datos de salida, con el consecuente incumplimiento de los objetivos del sistema

Hallazgo 53. Implementación IVIC

En relación con el “I.V.I.C” (Instrumento de Valoración Integral de Condenados), según el plan de trabajo presentado en auditoria de la CGR vigencia 2009, se presentó como meta la implementación de esta herramienta a nivel nacional en la vigencia 2010. Al respecto, la Entidad no presentó cronogramas que evidenciaran el seguimiento y control tanto a la implementación de la herramienta en los establecimientos como al cumplimiento del 100% de la clasificación y perfilación de internos condenados en desarrollo del instrumento IVIC y su integración con el SISIEC.

Al revisar, a 31 de diciembre de 2010 la implementación del sistema no se había culminado en su totalidad, la Entidad no contaba con la relación completa de la población objeto de la clasificación y el avance solo reportaba un 40%. A la fecha de esta auditoría solo se ha adicionado en un 22% para un avance total del 62% .

Esta situación afecta el desarrollo de las tareas de reubicación de internos de acuerdo con su categorización, así como las acciones tendientes a redimir la pena de los condenados, lo que impacta en el cumplimiento de la misión de la Entidad.

Hallazgo 54. Reportes cobertura

En el reporte COBERTURA CET del sistema SISIEPEC, se encontró error en la formulación del porcentaje de internos ubicados en fase; derivado de la falta de discriminación al momento del cálculo del total, entre estos y los que se encuentran en observación y diagnóstico.

Lo anterior por debilidades en la formulación de las variables, situación que refleja falta de seguimiento y control al procedimiento.

SISIEPEC WEB – Modulo BIOMETRICO

La Entidad celebró el contrato de compraventa no. 1896 de 2009 entre el Instituto Nacional penitenciario y carcelario INPEC y la unión temporal NEC de COLOMBIA S.A. - NEC ARGENTINA S.A., para la adquisición de un sistema de Identificación biométrica integrado al aplicativo SISIEPEC WEB, por valor de \$1.164.540.000.00 m/cte, cuyo producto fue recibido en marzo de 2010. En los estudios previos del contrato, contenidos en la Licitación Publica 13 del 2009, en el capítulo 8. Análisis Técnico - Especificaciones Técnicas – Requerimientos Mínimos - Factores Técnicos Excluyentes se encuentran entre los requerimientos: “... Ítem 2. Dispositivos de Lectura Biométrica Bidactilar: La cantidad solicitada es de 300 o Cantidad Máxima que el Oferente Pueda Ofrecer para habilitar 300 puestos de trabajo o más en los equipos de cómputo del Inpec ubicados en los establecimientos penitenciario y carcelarios a nivel nacional...”.

En cumplimiento de este requerimiento el contratista ofreció 390 dispositivos, con un valor unitario de \$980.100; con sus respectivas licencias, las licencias ingresaron con un valor global por lo que no se puede determinar su valor unitario. La garantía de los equipos fue de un año.

Hallazgo 55. Implementación módulo biométrico (D)

En la revisión realizada se evidenció que en el almacén, después de un año de recibidos los “390 Dispositivos de Lectura Biométrica Bidactilar con sus licencias de uso” aún se encuentran 300 dispositivos sin uso y con la garantía vencida, Situación que va en contra de los principios de eficacia, eficiencia y economía ya que se observa inoperatividad de los productos adquiridos generando incumplimiento del objetivo del contrato de agilizar el proceso de identificación y/o verificación de las personas que se relacionan con el sistema penitenciario y carcelario en Colombia.

Con lo anterior se desconocieron los Artículos 23, 25 literal 4º y 26 de la Ley 80 de 1993, lo que conlleva en principio una connotación disciplinaria en concordancia con los numerales 1º, 2º y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Programa Gobierno en Línea

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1151 del 14 de abril de 2008, mediante el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, cuyo objetivo es: contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación; Lineamientos que son de obligatorio cumplimiento para las Entidades que conforman la administración pública en Colombia.

Hallazgo 56. Gobierno en Línea

En las revisiones a la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea, se encontró que la Entidad está incumpliendo con la obligación de informar el resultado de la gestión del Comité de gobierno en línea al Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, o la Entidad que haga sus veces y garantizar la publicación de dicho informe en la sección de Informes de Gestión del sitio Web de la Entidad. Establecida en el numeral 7.7 de la Resolución para la creación del Comité de Gobierno en Línea de las entidades nacionales.

Además no se encontraron los soportes que demuestren el desarrollo de las actividades del Comité de Gobierno en Línea, creado mediante Resolución 09329 del 30 de julio de 2008 que en el artículo cuarto establece reuniones el último jueves de cada mes.

Contraviniendo las directrices del Decreto 1151 del 14 de abril de 2008, y el manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea de la república de Colombia versión 2010 – Capítulo 2. PREPARACIÓN PARA EL GOBIERNO EN LÍNEA.

Igualmente se verificó que los cuatro trámites publicados en el 2007 y 2008, no han sido actualizados ni ajustados ante la Función Pública y presentan fallas normativas, por cuanto no cuentan con la totalidad de la normatividad, ni tienen los links que dan acceso al contenido normativo, en otros casos repiten requisitos y incurrir en errores sobre los agentes de los trámites o las normas que los rigen (ej: personas jurídicas como tramitadoras de permisos de visitas), cuando esta situación no procede para estas personas..

3.1.1.4. Gestión del talento humano

Hallazgo 57. Procesos de selección y vinculación de personal

Pese a que la Entidad justifica muchas de sus debilidades en la falta de recurso humano, se observa que los procesos de selección no son ágiles, ni oportunos. Desde la vigencia 2008 se efectuaron los estudios de las necesidades en materia de dicho recurso y solo hasta octubre 23 de 2009 se abre convocatoria y a la fecha no se ha culminado el proceso de nombramientos según las listas de elegibles.

Lo anterior por cuanto la Entidad no desarrolla su gestión institucional sujeta a cronogramas, ni implementa mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los mismos; Situación que se ve reflejada en deficiencias en la gestión, concertación de tareas en solo funcionario, subutilización de los recursos tecnológicos por falta de tiempo, entre otras.

Hallazgo 58. Plan de Capacitación

El Plan de Capacitación adoptado para el 2010, presenta deficiencias en cuanto a las necesidades de las dependencias y los procesos, el recurso humano al que se direcciona, objetivos y metas concretas, adicionalmente; se evidencia que algunas capacitaciones resultan inefectivas por dirigirse a personal que no es de planta o no se va a mantener en las funciones para las cuales se les capacita. Lo anterior, debido a la falta de estudios y estructuración adecuada de los planes y programas de capacitación y mecanismos efectivos de seguimiento.

Esta situación impacta en el adecuado cumplimiento de funciones, procesos y procedimiento y por tanto en el logro de los objetivos misionales.

Hallazgo 59. Asignación y distribución de funciones

Dadas las deficiencias que se presentan con el manejo del recurso humano las asignaciones de funciones de la Entidad atienden a suplir necesidades inmediatas, sin considerar experiencia, antigüedad, estudios y condiciones específicas del

personal, por lo que las funciones no son distribuidas bajo principios de responsabilidad, equidad y con estudios de cargas laborales; razón por la cual se evidencia duplicidad, concertación, retardo y fallas en el desarrollo de las funciones.

Lo anterior por cuanto la Entidad no ha diseñado una política para el manejo del recurso humano que se ajuste a las necesidades reales. Tampoco ha identificado la totalidad de los riesgos, al punto que concentra funciones que no resultan compatibles, tales como las de guardia y manejo de procesos (demandas contra el INPEC).

Esta situación se ve reflejada en las deficiencias en el desarrollo de las funciones y el cumplimiento de los objetivos misionales.

Hallazgo 60. Funciones de Control Interno

Dentro de la estructura organizacional aprobada mediante el Decreto 270 de 2010, no se observa el responsable designado para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Sistema de Control Interno institucional, correspondientes a: *“proteger los recursos de la organización buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; garantizar la eficacia, eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; velar porque la entidad disponga de mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.”* De acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y el Decreto 1537 de 2001.

Lo anterior denota la falta de directrices para el establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno a partir de la Alta Dirección como responsable del proceso, al igual que debilidades en el estudio técnico que soportó la modificación a la estructura orgánica actual.

Situación que incrementa los riesgos de la entidad e imposibilita el seguimiento y control frente a un responsable determinado con unos compromisos definidos, toda vez que si bien, la responsabilidad general está en cabeza del Representante Legal al mismo no le es posible el cumplimiento de las funciones puntuales de Control Interno.

Hallazgo 61. Perfiles profesionales y permanencia

La Entidad no aplica las políticas de talento humano en la designación y distribución de funciones, especialmente que requieren conocimientos específicos en consecuencia asigna funciones a personal que no cuenta con el perfil, conocimientos y experiencia.

Esta situación se genera en debilidades en el recurso humano, que se ve impactada por la demora en los procesos de vinculación, igualmente no se evidencia programación y planeación en la materia y no se han establecido criterios unificados para el manejo del recurso.

Esta situación se ve reflejada en errores en los procesos y procedimientos y deja desprovista de seguridad la gestión misional. Es el caso de los pagadores de las regionales, que son funcionarios sin el perfil de conocimiento en lo relacionado con el manejo contable y financiero de los recursos y en especial manejo de nómina.

Inobservando la Resolución 6334 del 20 de septiembre de 2006, mediante la cual se adopta el Manual de funciones y Competencias laborales, el funcionario Pagador Código: 5045 Grado: 20, realiza funciones de Registro y control de la Contabilidad y del Presupuesto.

Hallazgo 62. Cuerpo de Custodia y Vigilancia

Los protocolos internacionales en materia de Seguridad Penitenciaria y Carcelaria establecen que por cada cinco (5) internos debe existir un guardia, sin embargo; se evidenció que los establecimientos carcelarios en el Atlántico: EC-BA-JYP Modelo, EPCMS-Barranquilla El Bosque y ERE-Sabanalarga, existe un déficit del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del 38,70% y el déficit a nivel de los 16 establecimientos adscritos a la Regional es del 52,12%. Situación que no permite cubrir eficientemente los servicios de seguridad en los establecimientos carcelarios, generando un posible riesgo en la prestación del servicio y fallas tales como fugas de internos, etc.

Lo anterior refleja incumplimiento de los procesos y procedimientos y debilidades en los mecanismos de seguimiento y control por parte de la Oficina de Talento Humano.

3.1.1.5 Gestión Ambiental

Hallazgo 63. Información cuenta fiscal

En revisión efectuada se evidenció que la Entidad no reportó en la cuenta fiscal

entregada a la CGR en el formato F8.1 al F8.5 el valor de \$169.7 millones correspondiente a mantenimiento de ocho planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) en el País. Lo anterior debido a deficiencias de seguimiento y control interno, lo que genera errores en la información suministradas a los entes de control.

Hallazgo 64. Plan de manejo ambiental.

Por falta de mecanismos efectivos de seguimiento y control la entidad no ha desarrollado plenamente el Plan de Gestión Ambiental aprobado por acto administrativo No. 5127 del 2010, situación que impacta directamente en el compromiso y manejo ambiental que corresponde a la Entidad.

Hallazgo 65. Mantenimiento sistema de desagüe sede central.

El Sistema de desagüe de aguas lluvias y servidas en la Sede Central, presenta deficiencias en el sistema, debido a vetustez del mismo, de igual forma su sistema de drenaje y desagüe es inadecuado por su capacidad, lo anterior por no hacer el mantenimientos preventivo y correctivo de las mismas, lo que, genera malos olores y vectores (zancudos, ratas, moscas entre otros).

Hallazgo 66. Adecuación de espacios y herramientas laborales

En el nivel central se evidencia el incumplimiento de las normas de higiene industrial, que se requieren para el desempeño de las funciones. Se revelan áreas con hacinamiento, desorden, condiciones insalubres. No se han adecuado puestos de trabajo que cumplan las condiciones básicas de luz, aire e independencia.

Por otra parte no se han adecuado espacios para archivo y manejo de documentos, las dependencias no han sido dotadas de los sistemas de comunicación e información adecuados (teléfonos, computadores, entre otros).

Los sistemas sanitarios además de ser insuficientes presentan problemas en su funcionamiento, no se encuentran salidas de emergencias y evacuación consecuentes con el número y la ubicación del personal. Reflejo de esta situación son los puestos de trabajo del área Jurídica (Tutelas y Procesos, Contratación)

La falta de políticas y directrices claras, junto con las deficiencias en la identificación de los riesgos, generan las observaciones expuestas.

3.1.2. Gestión en los Recursos Públicos

3.1.2.1. Gestión contractual

Contratación

La contratación en la entidad está enfocada a la adquisición de bienes y servicios para el funcionamiento y cumplimiento de la gestión misional, la auditoría direccionará su acción en especial a los procesos contractuales relacionados directamente con actividades misionales de seguridad, salud, sanidad (mantenimiento y acondicionamiento de espacios físicos) y alimentación.

Efectuada la evaluación del Sistema de Control Interno, la cual se soporta en pruebas de recorrido al proceso de contratación en cabeza de las dependencias que presentan las necesidades, la Oficina Jurídica, los supervisores e interventores; se evidenciaron deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control, los cuales, dados los resultados de incoherencia entre productos contractuales, objetos contratados y necesidades suplidas, resultan inefectivos; situación que conduce a una calificación de no confiable del sistema; por lo que se efectuarán pruebas sustantivas aplicadas a las diferentes modalidades y etapas de la contratación, así como a todas las dependencias comprometidas desde los estudios previos hasta el uso o implementación adecuado del bien o servicio adquirido, bajo una relación costo - beneficio.

Igualmente, se revisarán los tiempos entre la presentación de necesidades, suscripción de contratos, recibo de bienes y servicios, así como la planeación y programación en materia contractual. Al igual que el impacto de los productos contractuales en el logro de los objetivos misionales.

CUADRO No. 10
(valores en millones)

TOTAL CONTRATACION POR MODALIDAD VIGENCIA 2009		
CLASES DE CONTRATACION	CANTIDAD	VALOR TOTAL
Convenio	1	\$30.000 (\$8.000 recursos vig.2009 - \$22.000 vig 2010)
Licitación Pública	1 (6 cont)	\$8.000
Total Contratación	2	\$38.000

Fuente: Información Oficina Jurídica

CUADRO No. 11
(valores en millones)

TOTAL CONTRATACION POR MODALIDAD VIGENCIA 2010		
CLASES DE CONTRATACION	CANTIDAD	VALOR TOTAL
Licitación Pública	5	\$11.000
Selección Abreviada	1	\$4.000
Directa	1	\$3.000
Urgencia Manifiesta	4	\$18.000
Concurso	1	\$99
Prestación de servicios	3	\$162
Total Contratación	2	\$36.261

Fuente: Información oficina Jurídica

Se examinaron 12 procesos de un total de 229, que representan el 5.2 % del total de los contratos celebrados. La muestra seleccionada suma un total de \$ 37 mil millones de pesos, que representa un 39% de \$95.000 millones, adicional a lo anterior se revisaron 4 contratos relacionados con sistemas de informática y los contratos suscritos como resultado del proyecto de seguridad, los cuales se reflejan dentro del análisis contractual.

De este análisis surgen los hallazgos que a continuación se relacionan:

Hallazgo 67 Planeación y programación de la contratación

Pese a que la entidad elaboró el plan de compras, sujeto a unos cronogramas que consideran los tiempos para suplir las necesidades, dentro de los cuales se debieron adelantar los procesos contractuales, elaboración, suscripción y perfeccionamiento de los correspondientes contratos, así como el recibo y distribución de bienes y servicios, se observa que la entidad no se ajustó a dichos cronogramas, no cumplió la programación, así a junio 30 en recursos de inversión solo se había afectado el 0.1%, lo que significa que prácticamente el 100% de los recursos para contratación estaban sin comprometer y por tanto las necesidades que se pretendían suplir no fueron satisfechas en la oportunidad programada.

La contratación directa del Instituto en la vigencia 2010, fue suscrita en su mayoría entre el 1º y 29 de diciembre y los procesos licitatorios iniciados solo hasta agosto, de manera que no había oportunidad de aplazamientos, suspensiones y menos inicio de nuevos procesos. Lo anterior pese a que sus objetos correspondían a bienes y servicios para suplir necesidades inmediatas y que estaban direccionadas a los objetivos misionales.

Es el caso de elementos de seguridad, contratos de sistemas e informática, adecuaciones y mantenimientos de sistemas y de obras entre otros.

En consecuencia, si bien la ley no prohíbe que se ejecute presupuesto al final de la vigencia, esta situación no resulta coherente con las necesidades de la entidad y con los requerimientos de aumento de recursos frente a la escases que según el sujeto de control dificulta el cumplimiento de los objetivos y no permite el avance y cumplimiento adecuado y efectivo de los objetivos misionales.

Lo anterior obedece a los vacíos en los procesos y procedimientos contractuales y debilidades en los mecanismos de seguimiento y control al cumplimiento de los mismos, así también se verifican fallas en el cumplimiento de las funciones de los responsables de los procesos precontractuales y de la elaboración y suscripción de los contratos, que no se adecuan a las oportunidades establecidas en la programación institucional.

Esta práctica de ejecución tardía de recursos en materia de contratación, encarece los costos de los bienes y servicios, incrementa los riesgos, obstaculiza la gestión e impacta en los recursos financieros de la Entidad, los cuales, incluso, se pueden perder por inejecución o por ejecuciones innecesarias.

Lo anterior contraviene los principios de responsabilidad y economía y los postulados que rigen la función administrativa.

Lo anterior, en contraposición con lo sostenido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, al referirse a la planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las Entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección...”

La situación expuesta no se ajusta a lo preceptuado en el artículo 8º del Decreto 2170 de 2002, Decreto 2474 de 2008 , numerales 7 y 12 artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y tampoco es coherente con los planes y programas institucionales.

Hallazgo 68. Pliegos de condiciones y términos de referencia

.La Entidad no estructura estudios previos, soportada en información centralizada, completa y confiable, razón por la cual estos estudios no contienen necesidades reales, ni identifican usuarios, cantidades, tiempos para proveer los bienes y

servicios y los recursos humanos, tecnológicos y financieros con que efectivamente se pueden proveer las contrataciones; tampoco tiene identificados en su mapa la totalidad de los riesgos que permitan priorizar las necesidades que deben suplirse. Esta situación se ve evidenciada en la contratación de salud, adecuación de áreas de salubridad, adquisición de elementos de seguridad, alimentación, entre otros.

Como consecuencia los pliegos de condiciones, términos de referencia y en general condiciones contractuales presentan fallas sustanciales que se verán reflejadas en contrataciones inefectivas; así como en incumplimientos que impactan negativamente en la gestión de la Entidad.

Esta situación se ve reflejada en un gran número de procesos contractuales fallidos, es el caso de las licitaciones de alimentación que concluyeron en la declaratoria de urgencia manifiesta por las fallas de la entidad en la etapa precontractual, así como las licitaciones declaradas desiertas durante la vigencia 2010.

Esta situación obedece a falta de seguimiento y control efectivo tanto de los responsables de cada contratación como de la oficina jurídica, especialmente en cuanto al cumplimiento de la normatividad en materia de estructuración de estudios previos.

Igualmente obedece a que la entidad no cuenta con criterios unificados e historia institucional, que permitan identificar los riesgos e implementar acciones para eliminarlos o minimizarlos.

Esta situación impacta en la gestión institucional, el cumplimiento de los objetivos misionales y en general en los resultados relacionados con el adecuado manejo del recurso, por cuanto la contratación del sujeto de control no está impactando en la satisfacción de las necesidades y por ende en el mejoramiento continuo de la entidad.

En los términos del Consejo de Estado en sentencia 449 de febrero 4 de 2008, con las debilidades, vacíos e inconsistencias en los pliegos y términos de referencia se vulneran los principios de planeación, transparencia, igualdad, publicidad, responsabilidad y el deber de selección objetiva de que trata la Ley 80 de 1993 artículos 24 No.5, 25 Nos.1 y 2, 26 y 29.

Hallazgo 69. Cumplimiento de las condiciones contractuales (D)

La Entidad adjudica contratos a oferentes cuyas ofertas no cumplen con las condiciones de forma y fondo exigidas en los pliegos de condiciones y términos de

referencia, en relación con ítems que son determinantes para las evaluaciones de los diferentes comités y por tanto para la selección de los contratistas.

Es el caso del Contrato ~~1986~~ 1896 de 2009, ejecutado en la vigencia 2010, donde el Inpec exigió en el pliego de condiciones que el oferente presentaría los componentes objeto del contrato en forma individualizada definiendo los siguientes factores: Número de ítem, descripción, cantidad, valor unitario y valor total, en consecuencia el anexo No.7 del pliego que corresponde al modelo de minuta evidencia en la Cláusula primera e l cuadro contentivo de los factores y forma de presentación de ítems y valor.

Al analizar el contrato se evidencia que en la cláusula primera se describe el objeto contractual y se inserta el cuadro presentado por el oferente, el cual presenta 4 ítems, las cantidades y el valor total; vale decir, que se omitió el valor unitario. Esta omisión, además de desconocer uno de los requisitos del pliego, incide en la evaluación financiera y no permite el comparativo con los estudios de costos, situación que se ve reflejada en la ejecución contractual donde ante inconsistencias, retardos, incumplimientos del contrato, es imposible porcentualizar el valor de las obligaciones y por ende determinar el grado de cumplimiento real.

En el pliego de condiciones se coloca un mínimo de ítems para ofrecer, y se evaluaban los ítems adicionales, siempre dentro del presupuesto oficial estimado.

En este orden el oferente en principio oferta por \$970 millones y con posterioridad adiciona el sistema AFIS DMA NEC Inpec, por \$194.3 millones, para completar el presupuesto total de \$1.164 millones. Sin embargo ante la omisión de valores unitarios, no se entiende como se calculó el valor total de la oferta inicial y la sobre oferta y menos como se consideró equitativa y ajustada a los precios del mercado.

La misma situación se presentó en el convenio 1172 de 2008, aseguramiento de salud, donde las condiciones contractuales no se cumplieron en su totalidad y al contratista no se exigió mostrar la capacidad logística, informativa, de conocimiento, cobertura y financiera para cumplir el contrato.

Lo anterior por cuanto no se da cumplimiento a la normatividad de contratación y no existen mecanismos efectivos de seguimiento y control a la gestión contractual.

Esta situación genera que se favorezca a oferentes que no se ajustan a las condiciones de la Entidad al momento de estructurar la oferta y dificulta el cumplimiento de las obligaciones y de la normal ejecución del contrato.

Lo anterior implica el desconocimiento de los artículos 24 a 29 de la Ley 80 de 1993, 5o. de la Ley 1150 de la selección objetiva y el Decreto 2150 de 1995. Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria de conformidad con los numerales 1º, 2º y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

3.1.2.2. Salud y Sanidad

Atención básica en salud

Hallazgo 70. Viabilidad contractual (D)

La Entidad suscribe contratos sin contar con las condiciones necesarias para su ejecución y cumplimiento, conducta con la cual libera a los contratistas de sus obligaciones en forma completa y oportuna, sin la posibilidad de ejercer acciones por retardos o incumplimientos, toda vez que no puede alegar su propia culpa para reclamar la culpa de la contraparte.

Lo anterior por cuanto la Entidad no efectúa diagnósticos, estudios de necesidades, estudios previos y no cuenta con un mapa de riesgos que le identifique en forma confiable su exposición interna y externa. Es el caso del contrato 1172 de 2009 y de las licitaciones 14 a 17 de 2009, las cuales no fueron precedidas de estudios previos adecuados y con necesidades identificadas y costeadas.

Esta situación se ve reflejada en el incumplimiento de los planes, programas y proyectos del sujeto de control, el incumplimiento de los contratos y las deficiencias en la gestión, situación que impacta directamente en la insatisfacción de las necesidades no solo de la población carcelaria, sino del grupo social en lo que toca con la seguridad derivada de una adecuada política carcelaria y penitenciaria.

Igualmente impacta en el inadecuado manejo de los recursos públicos, lo cual se plasma en productos contractuales inefectivos, reintegros por inejecuciones, incumplimiento de la misión institucional.

Lo anterior en contraposición de los artículos 23, 24, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993, por contraponerse a los principios de responsabilidad y economía y los postulados de la función administrativa.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria de conformidad con los numerales 1º, 2º y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 71. Vinculación al sistema de salud

Pese a que la atención básica en salud, es uno de los componentes de la misión del INPEC, se evidencian deficiencias en toda la prestación del servicio, por falta de oportunidad en la atención, no haber atención intramural en todos los casos en que correspondía, no contratarse oportunamente los responsables de la atención por el contra referencia, no tenerse los elementos en estado y forma adecuada (adecuación de áreas e instalación y ubicación de equipos, muebles, entre otros).

La Entidad no generó las condiciones como establecer e identificar el total de la población carcelaria, definir las áreas de atención intramural, gestionar su oportuna adecuación, para la vinculación al sistema de salud de la población reclusa y no exigió del contratista el cumplimiento de las obligaciones.

Lo anterior debido a la falta de definición de los riesgos y las necesidades, los vacíos en la estructuración de los estudios previos a las contrataciones, la falta de planeación y programación de la gestión y los recursos con los que se soporta y las debilidades en los mecanismos de seguimiento y control y de apoyo efectivo del staff asesor (planeación, jurídica y control interno).

Esta situación se ve reflejada en la falta de resultados, en el incumplimiento de las metas y objetivos y lo que es más grave en la falta de satisfacción de las necesidades básicas de la población reclusa. Igualmente impacta en el inadecuado manejo de los recursos a través del incremento en los costos o en pagos por objetos inocuos o incumplidos.

Hallazgo 72. Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de las áreas de sanidad.

La adecuación de las áreas de sanidad, no fue oportuna, técnica y eficiente; de manera que a la fecha no se han adecuado el 100% de las áreas, las recibidas de los contratistas de obras presentan observaciones, algunas se encuentran en obra negra o gris, áreas habilitables que no fueron entregadas ni usadas y los términos de los contratos ya finalizaron.

Esta situación originada en que la Entidad no elaboró inventario de áreas de sanidad, ni definió condiciones de cada una; tampoco elaboró un estudio de necesidades acorde a las condiciones básicas establecidas por el Ministerio de Protección Social, refleja que frente a la orden legal de vincular a la población reclusa al sistema de salud, con el compromiso adicional de entregar al contratista debidamente adecuadas y habilitadas las áreas de salud, la Entidad no procedió a definir su situación de manera que los contratos que suscribiera con esta objeto

resultaran coherentes con las necesidades y conllevaran a la prestación eficiente del servicio.

Lo anterior ha originado inconsistencias e incumplimientos en la prestación del servicio de salud intramural, lo cual ha conllevado a la instauración de tutelas y demandas por fallas del servicio, igualmente se evidencia la destinación de recursos para obras sin que los productos cumplan los objetivos para los cuales fueron contratados.

Hallazgo 73. Habilitación de las áreas

La Entidad no definió junto con Caprecom las áreas de sanidad habilitables, no entregó las herramientas necesarias para la habilitación por parte del contratista ante el Ministerio de Protección y en los casos de incumplimiento exclusivo de Caprecom, no ejecutó acciones efectivas para lograr las obligaciones.

Se evidenciaron áreas adecuadas a través de obras pero que no fueron habilitadas, otras que no pudieron serlo por falta de adecuación y otras que se adecuaron sin tener en cuenta los requisitos de las secretarías de salud, razón por la cual o no fueron recibidas por el contratista o no pudieron ser objeto de habilitación.

Para efecto de la ejecución de esta labor no se levantó inventario de elementos y equipos médicos; así como ambulancias. Tampoco se determinó el estado de los elementos y no se convino con el contratista un modelo de atención intramural y de transporte de internos, por falta de un manual técnico elaborado en forma adecuada, completa y oportuna. en consecuencia, no existió la coordinación para la ejecución y especialmente para la habilitación de las áreas de sanidad dentro de la ejecución contractual.

Como se observa la Entidad no definió sus funciones misionales, en cuanto a la atención básica en salud y no generó acciones idóneas tendientes al cumplimiento de este objetivo.

Lo anterior generó que se incumpliera la obligación contractual y que se presentaran deficiencias en la prestación del servicio de salud e incumplimiento de los objetivos misionales y de los compromisos sociales de la Entidad, con la población carcelaria.

Hallazgo 74. Entrega de elementos y medicamentos

Con el objeto de hacer efectiva la habilitación y funcionamiento de las áreas de salud la Entidad no evidencia una gestión eficiente en relación con la entrega de elementos y medicamentos a Caprecom.

La entrega de medicamentos a Caprecom, no es efectiva, debido a que en muchos casos Caprecom se niega a recibir, dado el estado de los elementos, su ubicación, falta de instalación, entre otras, las actas de entrega en su mayoría se reducen a listados que no constituyen inventarios por cuanto no establecen su estado y valor.

La situación expuesta evidencia que la Entidad no cuenta con inventario de elementos médicos, no efectúa mantenimientos permanentes y tampoco ejerció una gestión confiable al entregar a Caprecom, por cuanto no registró el estado de elementos y medicamentos y sus valores. Tampoco se verifican auditorías a los elementos y equipos recibidos, pronunciamientos sobre el uso adecuado, entre otros.

Lo anterior muestra la falta de planeación y proyección de la gestión institucional y la debilidad en los procesos y procedimientos, tanto de estructuración de acciones como de seguimiento y control.

Hallazgo 75 Gestión misional Contractual

A través de la contratación la Entidad no está cumpliendo sus objetivos misionales, lo anterior si se tiene en cuenta que los contratos suscritos para el cumplimiento de los proyectos en materia de seguridad, salubridad y las contrataciones relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas de los reclusos, no están sujetos a una planeación direccionada a la obtención de objetivos y metas misionales.

Seguridad

En el caso de los contratos derivados del proyecto de seguridad, Nos. 127 y 175 de 2008, 1349 de 2009 y 224 de 2010, que no se ven precedidos de un inventario de centros penitenciarios en cuanto a, elementos seguridad, diagnóstico de su estado, mantenimientos, necesidades, cambios y variaciones que impliquen ajustes a las necesidades. Tampoco se efectúan estudios de costos, no se evidencian estudios previos para la estructuración de planes, ni ajuste de los existentes.

En consecuencia los bienes se entregan en forma indiscriminada, sin un referente que permita una adecuada distribución. Los elementos no se ingresan oportunamente al almacén debido a que los supervisores no efectúan las verificaciones en forma oportuna, para que los recibidos a satisfacción se hagan en forma inmediata y los bienes ingresen al almacén.

La Entidad no efectúa mantenimientos a los elementos de seguridad, fuera de los contratados en las minutas iniciales, en consecuencia el nivel central no conoce las necesidades reales de los establecimientos.

Los estudios de costos no se ajustan a los valores del mercado no prevén las variaciones comerciales.

En consecuencia la contratación de seguridad no impactó en disminución de ingreso de elementos prohibidos, fugas; ni en las actividades delincuenciales al interior de las cárceles derivadas de fallas en la seguridad (uso de celulares, manejo de armas, producción y venta de licores, entre otros.)

Situaciones que se vieron reflejadas en contratos como:

En la ejecución del 2008, se suscribió el contrato 127 por \$169.6 millones para la compra de 20 arcos detectores de metales, minuta en el cual no se especifica el lugar de entrega y establecimientos a dotar. Adicionalmente, quedó un saldo sin ejecutar por \$92.4 millones del presupuesto apropiado, por no gestionar oportunamente la adición del contrato, hecho que demuestra falta de planeación y gestión para el cumplimiento del proyecto. Para la misma vigencia, se ejecutó el contrato 175 de 2008, suscrito por \$ 576 millones para la compra de 18 sillas scanner.

Se evidencia en la vigencia 2010, el aplazamiento de \$611 millones y el MIJ gestionó la liberación de recursos pero finalmente no fueron ejecutados en la vigencia.

Contrato 224 de 2010 en su cláusula primera objeto del contrato, dispone la contratación de 26 arcos para 26 establecimientos, sin embargo, en la misma cláusula, presenta como 40 arcos detectores para 33 zonas por el mismo valor \$349.9 millones, en la cláusula séptima lugar de entrega describe 26 establecimientos quedando incertidumbre sobre las cantidades y establecimientos a dotar con los elementos, por lo que las condiciones contractuales son inconsistentes nuevamente. Se presenta prórroga de 45 días a partir del 31 de diciembre para la entrega de los elementos en los establecimientos.

A la fecha de la auditoría no se habían entregado la totalidad de elementos y se establecieron inconvenientes en la puesta en marcha de algunos elementos por fallas estructurales del INPEC. Así mismo, no hay constancia de la verificación por parte del supervisor en la instalación de los equipos como quedó definido contractualmente y los soportes la capacitación prestada por el contratista, para así legalizar el recibo de los equipos.

Salud

La Entidad suscribió el contrato 1172 de 2009 para aseguramiento en salud de la población carcelaria, contrato para el cual no se contó con un inventario de la población, no se definieron las áreas de salubridad, no se definieron los referentes y contra referentes de atención. Razones por las cuales el contratista no cumplió sus obligaciones pese a lo cual el INPEC pagó el 100%.

A la fecha las deficiencias en la prestación del servicio de salud se continúan presentando, no se han entregado el 100% de las áreas de salubridad, no se han suscrito la totalidad de los contratos prestadores de los servicios en contrarreferencia y ya se inició el segundo contrato.

El contrato ascendió a \$30.000 millones y no suplió ni suple las necesidades de los beneficiarios de los bienes y servicios.

La misma situación de falta de planeación, programación y cumplimiento se evidenció en los procesos y contratos producto de las licitaciones 14 a 18 de 2009 por \$6.893 millones, cuyo objeto fue la adecuación de las áreas de sanidad.

Hallazgo 76. Supervisiones e interventorías (D)

A través de la función de supervisión la Entidad no está asegurando el cumplimiento de los objetos contractuales, los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses del sujeto de control mediante la obtención del fin perseguido.

Lo anterior, dado que no ha implementado criterios unificados en relación con las funciones de supervisión e interventoría, situación que se ve plasmada en aplicación de criterios propios, informes de ejecución contractual que no guardan coherencia con la ejecución financiera de los contratos, (informes de incumplimientos, con recibos a satisfacción y pagos totales a los contratistas).

Dadas las fallas en la supervisión se evidencian debilidades de comunicación adecuada y oportuna entre los supervisores y los responsables de las contrataciones (dependencias que efectúan las solicitudes, distribuciones o ubicaciones de bienes y servicios, seguimiento a su impacto, mantenimientos, entre otras.).

En el mismo sentido, los supervisores en desconocimiento de la normatividad contractual permiten dentro de la ejecución de las obligaciones conductas que no se ajustan al marco legal. Tales son los casos en que se modifican las condiciones de modo, tiempo, lugar y valor de los contratos, sin que tales situaciones sean

precedidas y soportadas en adicionales o modificatorios o cualquier acto administrativo que reconozca las nuevas obligaciones.

Estos casos se ven plasmados en los contratos de seguridad (adquisición de arcos), contratos de salud (vinculación al sistema), contratos de alimentos, contratos de obra (adecuación de zonas de salubridad y centros penitenciarios y carcelarios).

La situación impacta directamente en el adecuado cumplimiento de los objetos contractuales, bajo parámetros de legalidad, eficiencia, eficacia y economía y obstaculiza el cumplimiento de los planes, programas y proyectos en forma oportuna y sustentado en un adecuado manejo de los recursos.

La conducta descrita obedece a la falta de direccionamiento y procedimientos efectivos de la Oficina Jurídica frente a los responsables de la contratación, así como a las debilidades de las Oficinas de Planeación, control interno y los responsables de la contratación, en los seguimientos a las ejecuciones contractuales y su impacto en el mejoramiento continuo de la Entidad.

Con lo anterior se está desconociendo lo preceptuado en los artículos 32,53 y 56 de la Ley 80 de 1993 y en la Resolución 668 de 2005.

Son los casos de los contratos 1172 de 2010, las licitaciones 14,15,16 y 17 de 2009, los contratos,127 y 175 de 2008 y 2245 de 2010, entre otros.

Contrato 131 de 2008 consultaría para control interno, 1172 de 2009, licitaciones 14 a 18 de 2009, contrato 176 de 2010, contrato 1896 de 2009 y 007 de 2010.

Teniendo en cuenta que las deficiencias en el desempeño de las funciones de los supervisores genera perjuicio para la Entidad evidenciado en los incumplimientos y deficiencias en los productos contractuales, se considera que este hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria.

En el caso del contrato 1172 de 2009, el contrato de aseguramiento en salud se suscribió sin los presupuestos necesarios para su cumplimiento (definición e identificación de la población carcelaria, definición y estado de las áreas de sanidad, inventario de elementos, equipos y medicamentos y estado, entre otros), dentro de los términos contractuales no se cumplieron las obligaciones de contratación de las Entidades que efectuarían la atención por contra referencia, no se elaboró el manual técnico, no se adecuaron el y entregaron el 100% de las áreas de sanidad, el contratista no prestó adecuada y oportunamente el servicio de salud intra y extramural, no presentó los informes convenidos. Todas estas situaciones son reconocidas en los informes de supervisión, pese a lo cual se

expiden los recibos a satisfacción de los servicios y se paga oportunamente al contratista.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria de conformidad con los numerales 1º, 2º y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 77. Plazos contractuales (D)

La Entidad suscribe contratos sujetos a plazos dentro de los cuales es imposible la ejecución de los objetos, incluso desconociendo los términos proyectados y exigidos para el cumplimiento dentro de las condiciones de contratación.

En consecuencia, los plazos iniciales se agotan sin ejecución, el 100% de la misma se realiza dentro de las prórrogas, las cuales tienen como única justificación que el término inicial no alcanza y en la mayoría de los casos no tiene fecha, razón por la cual se entiende como tal la de la póliza expedida como garantía de cumplimiento.

Esta práctica, evidencia que la Entidad con el objeto de no perder recursos por falta de planeación y gestión, procede sin ninguna programación, en los últimos días de la vigencia fiscal, a generar compromisos a través de contratos que en cuya elaboración y ejecución se desconocen los principios de transparencia, responsabilidad y economía y además, no guardan coherencia con las condiciones de contratación establecidas por la misma Entidad.

La situación planteada se genera en la falta de aplicación de los procesos y procedimientos, así como de las normas legales vigentes y refleja las deficiencias de la Oficina Jurídica en los procesos de seguimiento y control y en el aval jurídico a los compromisos de la Entidad,

Se observa desconocimiento de las normas que rigen la contratación administrativa; de los principios que gobiernan la gestión contractual y la ejecución de los recursos y evidencia el inadecuado manejo de los recursos públicos derivado de la falta de programación y planeación de la contratación.

Lo anterior se evidencia entre otros en los siguientes contratos:

Contrato 176 de 2010 cuyo objeto es el servicio de mantenimiento y desarrollo de la intranet, en el que se establece como condición 2 visitas mensuales, sin embargo el contrato se suscribe el 1º de diciembre por un término que no puede superar el 31 de diciembre, en consecuencia si se tienen en cuenta los términos de perfeccionamiento del contrato, vale decir suscripción y póliza de garantía, es

claro que a menos que la última sea expedida el mismo día de la suscripción, ya la obligación de las visitas no se puede cumplir.

En, efecto la póliza se expide el 14 de diciembre de 2010, en consecuencia, el acta de inicio del contrato tiene la misma fecha, razón por la cual solo restan 17 días para cumplir con el total de las obligaciones que corresponden a implementaciones, verificaciones y ajustes.

Contrato 007 de 2010, 1896 de 2009, suscrito para mantenimiento, por un término de 30 días, que se perfecciona a los quince días de suscrito y por tanto no alcanza a ejecutarse en ninguna de sus obligaciones, razón por la cual se prorroga por 70 días más..

Hallazgo 78. Oportunidad de las prórrogas (D)

La Entidad suscribe prórrogas cuando ya se encuentran vencidos los plazos de ejecución contractual, en la mayoría de los casos no consigna la fecha de suscripción de la minuta, sin embargo se expide sin fecha, que de conformidad con la expedición de las pólizas evidencian que se hacen efectivas, tiempo después de finalizados los plazos de ejecución de los contratos.

En consecuencia, existes lapsos dentro de los cuales no media acuerdo de voluntad vigente con el presunto contratista.

Esta situación refleja que las actividades de supervisión y los seguimientos y verificaciones de la oficina jurídica, así como la gestión de los responsables de la contratación no se cumplen de acuerdo con los procedimientos establecidos y no son objeto de controles efectivos que eliminen el riesgo.

Son los casos de Contratos 176 y 007 de 2010 donde las prórrogas se hacen ya vencidos los contratos por más del doble del plazo de ejecución con el único fin de cumplir los objetos, situación que se reconoce en las consideraciones de los actos administrativos, los cuales además carecen de fecha, razón por la cual ha de entenderse como tal la de expedición de las pólizas de garantía, que demuestran que se presentaron lapsos sin contratos, pero que la entidad los entiende como incluidos, los asume y los paga

En el contrato 176 el contratista solicita prórroga por 60 días más, donde la 1ª prórroga se venció el 28 de febrero y la segunda se suscribió el 14 de marzo; es decir, por el doble del plazo inicial, con el único argumento que el término de ejecución contractual no alcanzaba, vencida esta prórroga se solicitan 10 días más, vale decir que un contrato proyectado para 31 días se convierte en un contrato de ejecución de 101 días, con el agravante que al verificar la ejecución,

solo se cumplieron obligaciones relacionadas con Internet, no aparece ejecución de mantenimientos en los términos del contrato.

Lo anterior conlleva una presunta connotación disciplinaria en concordancia con los numerales 1º, 2º y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 79. Contratación de control interno – (IP)

Teniendo en cuenta las deficiencias de la Entidad en relación con el sistema de control interno, El 1º de octubre de 2008 la Entidad suscribió por el plazo de 22 meses el contrato 131 de 2008, con el objeto de prestar el servicio de organización del Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías internas en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC bajo la modalidad de outsourcing, en los términos señalados en la Ley 87 de 1993 y los Decretos 1826 de 1994, 2145 de 1999, 1537 de 2001, 1599 de 2005, Ley 909 de 2004 y Decreto 1027 de 2007, cartilla guía DAFP "Rolde las oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces", Manual de Implementación Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005 y demás normas relacionadas, de acuerdo con las especificaciones, características y condiciones técnicas señaladas en el Pliego de condiciones y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, la cual hace parte integral del presente.

Al analizar el contrato se encuentra que el contratista contrae obligaciones específicas encaminadas especialmente al ejercicio de las auditorías internas en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC", bajo la modalidad de outsourcing, seguimiento, ajustes y cumplimiento a los planes de mejoramiento con el objeto de impactar en resultados efectivos en la gestión institucional, el cumplimiento de planes, programas y proyectos y el mejoramiento continuo del sujeto de control, soportado en la implementación de acciones de mejoramiento y mecanismos efectivos de seguimiento y control, que respondieran a una identificación y manejo adecuado de los riesgos y a unos procesos y procedimientos que permitieran eficiencia, eficacia y economía, en un marco de legalidad en todas y cada una de las actividades de la entidad, enmarcadas en planes de acción y estratégicos coherentes con la gestión misional de manera que generaran una gestión eficiente reflejada en el adecuado manejo del recurso público.

Sin embargo, al evidenciar las deficiencias de la entidad desde la estructuración, ejecución, cumplimiento, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos, donde se observan debilidades en la definición de objetivos, metas, responsables, carencia de indicadores, deficientes mecanismos de seguimiento y control, hasta los resultados de la gestión misional, impactados por debilidades en la información, implementación y ajuste de las actividades a los procesos y

procedimientos, carencia de mecanismos efectivos de autocontrol y autogestión, que concluyen en el incumplimiento de los objetivos misionales, plasmados en fallas del servicio, que finalmente generan acciones en contra del sujeto de control, erogaciones de recursos para indemnizar los daños y perjuicios impactando en un inadecuado manejo del recursos desde el visor de la gestión misional, se concluye que los objetivos contractuales, que soportaron la suscripción del acuerdo de voluntades para el manejo del sistema de control interno de la entidad no se lograron y en consecuencia los productos comprometidos por el contratista no suplieron la necesidad para la cual se efectuó la contratación.

Lo anterior se ve claramente evidenciado en los resultados de la auditoría especial al pla de mejoramiento vigencia 2009, que concluyó con un proceso sancionatorio por incumplimiento del plan y se ratifica con los resultados de la presente auditoría.

Las deficiencias encontradas en la ejecución del contrato se respaldan en los principales productos comprometidos por el contratista que se resumen en “:I. PRODUCTOS: 1.-Elaborar. Presentar y ejecutar el Plan de Acción de Auditoría Interna del Instituto Nacional Penitenciario Carcelario INPEC. Las auditorías internas implicarán la realización de actividades de asesoría y acompañamiento a los procesos, valoración de los riesgos, fomento de la cultura de control, evaluación y seguimiento al sistema de control interno y relación con los entes de control. 2.-Elaborar y Ejecutar el Programa Anual de Auditoría de la Entidad. El cual incluirá Auditorías al Sistema de Control Interno y al Sistema de Gestión de la Calidad...: a) *Auditorías Regulares*, entre otras: A las Actividades Financieras - Contables (Inventarios, Deudores, Propiedad Planta y Equipo, Otros Activos, Cuentas por pagar, Pasivos Estimados, Cuentas de Orden Deudoras, Cuentas de Orden Acreedoras y Cuentas de Presupuesto y Tesorería), Notas a los Estados Contables y Comprobantes, a la Ejecución Presupuestal de Recursos Propios y Nación, al Sistema de Control Interno Contable, al proceso contractual, a los procedimientos legales- Jurídicos existentes en el instituto, a fin de constatar su cumplimiento entre otros a: la contratación, Sentencias, demandas y conciliaciones, Jurisdicción coactiva, tutelas, Funcionamiento Comité de Conciliaciones, Procesos (contencioso administrativos, ejecutivos, etc.) por demandas instauradas en contra del Instituto, manejo de personal, asuntos penitenciarios, derechos humanos, atención al interno (quejas y reclamos), al soporte tecnológico e informático del INPEC, a la Gestión de las dependencias, con énfasis en la gestión misional a los mecanismos de control social sobre la gestión de la Entidad, a la calidad de la información suministrada a fuentes externas tales como: SUIP (Sistema General de Información Administrativa del Sector Público), SICE (Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal), SIGOS (Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del

Gobierno), LITIGOS (Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado), SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera), SPIN (Sanco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Nacional), SPI (Seguimiento a Políticas de Inversión), COINFO (Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública) y toda aquella información que tenga que presentar el INPEC, a los Planes de Mejoramiento originados de las diversas evaluaciones internas y externas; Auditoria sobre la efectividad de las políticas y acciones en materia de administración del riesgo, de cara a verificar que los riesgos institucionales estén siendo manejados en niveles aceptables). b) *Auditorías específicas o eventuales*, en casos como: Requerimientos específicos y/o de seguimiento a resultados de procesos críticos e Informes y/o evaluaciones originadas por cambios en la normatividad vigente. 3.- Evaluar que la información contable de la Entidad, cumpla con las características de confiabilidad, comprensibilidad y relevancia, en procura de lograr la gestión eficiente, transparencia, control de los recursos públicos y rendición de cuentas, como propósitos del Sistema Nacional de Contabilidad Pública y hacer las observaciones y recomendaciones y/o ajustes que sean necesarios. 5.- Verificar y evaluar, la aplicación y efectividad de los controles, preventivos y correctivos de las diferentes actividades del proceso contable. 7.- Prestar el servicio de auditoría interna con el fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos y de calidad del Instituto, generando al máximo valor agregado y apoyando a la alta dirección en la evaluación de los esquemas de control, que permita una conducción ordenada de los procesos. 8.- Verificar, evaluar y hacer seguimiento a todos los procedimientos legales.-Jurídicos existentes en el Instituto a fin de constatar su cumplimiento entre otros a: la contratación, Sentencias, demandas y conciliaciones, Jurisdicción coactiva, tutelas, funcionamiento Comité de Conciliaciones, Procesos (contencioso administrativos, ejecutivos, etc.) por demandas instauradas en contra del Instituto, manejo de personal, asuntos penitenciarios, derechos humanos, atención al interno (quejas y reclamos), funcionamiento de cuerpos colegiados. 10.- Recomendar estrategias a la Dirección General del INPEC en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de metas y objetivos. 13.- Evaluar el Sistema de Control Interno, verificar que las acciones derivadas de las evaluaciones de las auditorías internas sean implementadas de manera eficiente y eficaz, proponer las recomendaciones y sugerencias que contribuyan a su mejoramiento y optimización. 14. Verificar el desarrollo del Sistema de Control Interno dentro del INPEC en el ejercicio de las funciones de todos los cargos. 15.- Verificar, evaluar y hacer seguimiento a la definición, aplicación, grado de cumplimiento y adecuación de los controles asociados a los procesos y actividades del INPEC. 17.- Realizar Verificación, seguimiento y evaluación a la gestión de los procesos estratégicos (direccionamiento estratégico y planeación institucional y de recursos), misionales (atención integral, seguridad, tratamiento penitenciario) y de

apoyo (Gestión académica, contratación y compras, gestión jurídica, administración de recursos, disciplinario), y los demás que puedan ser implementados. 18.- Realizar seguimiento a las observaciones y recomendaciones emitidas de periodos anteriores de auditoria internas y externas, velando por la correcta y oportuna implementación de acciones y correctivos, evaluando su eficiencia y efectividad. 19.- Prestar el servicio de auditoria, basado en el enfoque de administración de riesgos, y evaluar el proceso de acuerdo con el estado de implementación y desarrollo al interior del INPEC. 20.- Realizar el proceso de auditoria sobre la efectividad de las políticas y acciones en materia de administración del riesgo, de cara a verificar que los riesgos institucionales estén siendo manejados en niveles aceptables. 21.- Efectuar seguimiento a los mapas de riesgo y planes de manejo de riesgo de los procesos, a fin de aplicar y sugerir correctivos y ajustes necesarios para asegurar un manejo efectivo de los mismos. 22.- Velar porque los subsistemas, componentes y elementos de MECI aporten al cumplimiento de los objetivos institucionales. 25.- Presentar al Director General del INPEC, informes de auditoria, según el cronograma de trabajo, sobre los resultados de la auditoria, donde se plasmen entre otros, un resumen ejecutivo, hallazgos, conclusiones y recomendaciones que permitan el mejoramiento desde la perspectiva operacional, financiera, administrativa, legal y de control, impacto económico y planes de acción de los auditados. 28.- Aplicación de indicadores de gestión en todas y cada una de las actividades auditadas. (Las negrillas y supresiones son propias).

Lo expuesto demuestra que la entidad no dio cabal cumplimiento a sus obligaciones de 4. Ejercer el respectivo control del contrato por medio de un funcionario designado para tal efecto y 5. Comunicar por escrito al CONTRATISTA cualquier reclamación por deficiencia en la prestación del servicio, pese a lo cual vencido el plazo de 22 meses pactados, contados partir del 01 de octubre de 2008 hasta el 31 de julio de 2010, en la actualidad el mismo se continúa prorrogando.

Situación que no ha minimizado el riesgo tal como lo reflejan las deficiencias detectadas y los resultados obtenidos en las auditorias anteriores.

Por lo anterior se considera procedente iniciar una indagación preliminar al contrato analizado que permita verificar su ejecución y cumplimiento, de conformidad con las Resoluciones Orgánicas Nos. 5500 de 2003 por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal en la Contraloría General, 5588 de 2004 por la cual se establece la competencia para el conocimiento y trámite para el ejercicio del control fiscal posterior excepcional en la Contraloría General de la Republica, 5868 de 2007 por la cual se modifica parcialmente la Resolución 5500 de 2003, en materia del trámite de la acción fiscal al interior de la Contraloría General.

3.1.2.3. Gestión Judicial

Sentencias y conciliaciones

Hallazgo 80. Fallas en el servicio

Se evidencian vacíos e inconsistencias en los procesos y procedimientos relacionados con la prestación del servicio que corresponde al INPEC, y que se puntualizan en tratamiento penitenciario, atención básica y seguridad de la población interna; situación que se refleja en permanentes fallas que generan vulneración de los derechos de los usuarios finales y se plasman en tutelas y demandas contra la Entidad, que se derivan de gestiones inoportunas e inadecuadas, por omisiones, errores y fallas en el servicio, especialmente en salud, seguridad, alimentación, decisión de traslados, entre otras..

Esta situación se origina en la falta de determinación de riesgos, priorización y estrategias de administración de los mismos. Así mismo, muestra debilidades en los mecanismos de seguimiento y control, especialmente al adecuado cumplimiento de las funciones y la gestión misional, al igual que carencia de correctivos oportunos para prevenir y evitar las fallas.

Como consecuencia de esta situación la Entidad se ve sujeta a acciones de tutela que en su mayoría se resuelven en su contra y que incrementan las cargas por concepto de sentencias y conciliaciones, además de incidir en forma negativa en la imagen institucional por falta de una gestión eficiente, eficaz y oportuna.

Hallazgo 81. Cumplimiento de las tutelas

Las estadísticas del nivel central reflejan 395 incidentes de desacato en 2010, situación que demuestra además de las fallas en el servicio, el inadecuado manejo de la gestión procesal y el incumplimiento reiterativo de la Entidad, situación que impacta en las demandas en contra del sujeto de control, las cuales derivadas de una tutela fallada en contra y cuya decisión fue incumplida presenta mínimas posibilidades de fallos absolutorios.

Lo expuesto se origina en falta de criterios y procedimientos jurídicos unificados y ajustados a la normatividad vigente e incrementa el riesgo de demandas con las correspondientes cargas procesales y económicas para la Entidad.

Hallazgo 82. Tutelas por traslados de internos

La Entidad no ha implementado una estrategia institucional que permita que la discrecionalidad para los traslados de los internos, esté revestida de todas las

condiciones que minimicen el riesgo de vulnerar derechos o transgredir reglas y normas que cobijan la función en relación con la situación (jurídica, de salud, de seguridad, entre otras) de los afectados, la redención de pena y arraigo familiar.

La situación expuesta encuentra su causa en la carencia de una política de traslados sujeta a criterios unificados, que atienda principalmente a los derechos y normatividad que reglan las condiciones de la población afectada y que está soportada en información oportuna y confiable.

Esta situación genera que ante cualquier vulneración, la Entidad se vea sometida acciones de tutela, debiendo incurrir no solo en el gasto administrativo de su diligenciamiento, sino en los gastos derivados de lo que en ella se resuelva; (reubicación, reintegro del recluso, acondicionamientos especiales, traslado de familiares, entre otros).

Hallazgo 83. Información de tutelas

El nivel central no cuenta con la información total sobre las tutelas interpuestas en contra de la Entidad a nivel nacional, lo anterior teniendo en cuenta que el Grupo de tutelas de la Sede Central presenta un estadístico para el 2010 de 3204 tutelas, las cuales se refieren únicamente a las acciones que vinculan la Dirección General. Sin considerar las interpuestas en las regionales.

Al analizar la información reportada por el Grupo de tutelas Sede Central, en relación con las causas que dan origen a las tutelas, se observa que el 42.8% de las consolidadas en este nivel se originaron en aparentes irregularidades en los traslados, es decir 1374, sin embargo; al revisar la base de datos que sirvió de soporte para esta información se observa que la misma no permite hacer la diferenciación e individualización de las causas de las tutelas, razón por la cual no es claro el origen de la información.

La Entidad evidencia deficiencias en los criterios de clasificación de las tutelas resueltas a su favor y en su contra, toda vez que entiende como favorables aquellas que no pudieron ser notificadas, situación que evidencia desconocimiento normativo, pues se confunde una causal de nulidad con un fallo a favor.

Lo anterior se origina en la falta de un sistema integrado de información que permita que la misma sea oportuna, completa y confiable, así también a la falta de procedimientos efectivos y criterios unificados que optimicen la gestión.

Esta situación se ve reflejada en la imposibilidad de generar un diagnóstico real de la gestión de tutelas al interior de la Entidad y por ende de que la alta dirección

pueda tomar decisiones y generar políticas eficaces y eficientes que minimicen los riesgos.

Hallazgos 84. Seguridad documental y procedimientos para gestión de tutelas.

La Entidad no ha habilitado un espacio adecuado para el manejo de las carpetas contentivas de las acciones de tutela en el nivel central, los documentos se encuentran en el piso y sobre los escritorios, carentes de orden, seguridad y control.

Las condiciones de hacinamiento de la oficina de tutelas hace que se carezca de privacidad, condiciones de orden y manejo de papeles.

Las deficiencias en los medios de comunicación genera que la información consolidada no sea ni oportuna ni confiable y que la gestión no se ajuste a los términos legales, razón por la cual se evidencian gran número de acciones sin gestionar, fallos sin cumplir y diligencias sin adelantar.

Teniendo en cuenta las deficiencias anotadas, el Grupo de tutelas no ha dado cumplimiento al numeral 18 del procedimiento PA10 002 01 acciones de tutela, de conformidad con el cual se debe elaborar un informe anual sobre el número de acciones, los motivos, dependencias involucradas, comportamiento de las mismas y correctivos.

Lo anterior por cuanto la Entidad no ha implementado acciones efectivas para eliminar o minimizar los riesgos y no ha identificado y cuantificado en una relación costo beneficio el impacto de esta deficiencia.

Sentencias y conciliaciones

Hallazgo 85. Criterios jurídicos y financieros

La Entidad no ha unificado criterios jurídicos y financieros para el manejo de las demandas en su contra, en este orden las regionales no tienen un direccionamiento para definir sobre las posibilidades de absolución o condena y por tanto la provisión adecuada.

De conformidad con el historial de condenas la Entidad no ha establecido unos mínimos y máximos para aprovisionar y en caso de discrepancia se establecen en la parte contable cifras que no coinciden con las reportadas con la Oficina Jurídica, situación que genera inconsistencia en la información.

La Entidad no ha consolidado de acuerdo con la historia institucional criterios unificados de defensa, que permitan mejores resultados en los procesos adelantados en su contra.

La falla en el servicio derivada de una inadecuada gestión misional, sumada a la ineffectividad en el manejo de las tutelas y el incumplimiento de los planes, programas y proyectos misionales al igual que de los contratos a través de los cuales se pretende lograr los objetivos institucionales, generan que los afectados con estas situaciones acudan a las acciones judiciales, las cuales en su mayoría se resuelven en contra del INPEC.

Pese a lo anterior, no se evidencian estudios y diagnósticos dirigidos a la alta dirección a fin que se adopten medidas a corto, mediano y largo plazo para obtener un mejoramiento institucional.

Esta situación se ve reflejada en el alto número y cuantía de las condenas en contra del INPEC que generan los costos tanto en recurso humano, tecnológico como financiero que la entidad está asumiendo por este concepto.

Hallazgos 86. Información de demandas

El nivel central no cuenta con un sistema integrado de información que le permita la consolidación de datos y el seguimiento al manejo procesal a nivel nacional. No se cuenta con un inventario definitivo de las demandas en su contra.

No hay una relación de apoderados a nivel nacional, procesos a cargo y estado de cada proceso, especialmente cuando se trata de contratistas.

No ha establecido un procedimiento para consolidar el 100% de la información más si se tiene en cuenta que a la fecha apenas está consolidando la información de las regionales, sin tener en cuenta los procesos cuya documentación no reposa en dichas dependencias y es necesario ubicarlo en los despachos judiciales.

Lo anterior debido a que la labor de recopilación de información y provisión para pago no está soportada en un proceso con procedimientos claros y definidos, y se trata de una campaña de contingencia que no conlleva a la eliminación de la causa de las deficiencias en esta área.

Esta situación genera que la solución no sea definitiva y que la Entidad continúe incrementando la problemática relacionada con sentencias y conciliaciones

Hallazgo 87. Destinación de recursos

Pese a que una de las situaciones críticas de la Entidad se refieren a las demandas en su contra, no se evidencia que la Entidad haya priorizado esta gestión y haya gestionado y dispuesto recursos para ejercer su defensa judicial.

Lo anterior se ve reflejado en la falta de gestión (contestación de demandas, anexo de pruebas, pago de notificaciones), entre otras, derivada de falta de recursos destinados para este fin. No se asignan partidas para transporte, fotocopias y diligencias judiciales.

Tampoco se han adecuado espacios y no se ha generado una planta organizada y direccionada en forma exclusiva y permanente a la defensa judicial, teniendo en cuenta que sea personal de planta comprometido con los procesos y a quienes se pueda hacer seguimiento y control y se puedan exigir responsabilidades.

La oficina jurídica no se ha posicionado en este tema, no presenta estudios sobre la situación de la Entidad en materia de defensa judicial, carece de mecanismos de seguimiento y control efectivos.

Esta situación se ve reflejada en el presunto número de demandas en contra reportadas por la Entidad y los valores pagados por este concepto que en el 2010 ascendieron a \$5.812 millones.

La gestión de defensa judicial se ve obstaculizada e incluso impedida, situación que incrementa el riesgo de condenas en contra del instituto.

Hallazgo 88. Sobre costos por mora (D) y (F)

La Entidad ha incurrido en moras de más de 10 años en los pagos de sentencias y conciliaciones, afectando sus recursos con el pago de excesivos intereses, agencias en derecho y costos procesales, los cuales han superado hasta en un 300% el valor de la condena o conciliación.

Así, en el 2010, la Entidad pagó sobre pretensiones de \$4.578 millones, intereses, agencias y gastos por \$1.214 millones, es decir el 26.5%.

Lo anterior por falta de procedimientos efectivos y seguimientos a la gestión de sentencias y conciliaciones.

Esta situación genera erogaciones innecesarias que afectan evidencian inadecuado manejo de los recursos

Es el caso del incumplimiento del contrato de obra No.1211 de 1999, cuya pretensión incluidos intereses de mora ascendió a \$350.2 Millones, obligación que pese a haber sido reconocida desde el 2000, solo se pagó en el 2010, previos dos procesos judiciales, por un total de \$1.170,7 millones, es decir el 334% por encima de la pretensión.

Del valor anterior, \$820,5 millones correspondieron a intereses moratorios y agencias en derecho (\$819 millones) y póliza (\$1,2 millones) ; para un total sobre costo de \$820,5 millones.

Dado lo expuesto se considera que de conformidad con el artículo 6º. de la Ley 610 se presentó un presunto daño patrimonial al Estado por lesión del patrimonio público, representado en el perjuicio y detrimento a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que no se aplica al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

En este caso se observa en principio una omisión de los servidores públicos generadora de un presunto detrimento al patrimonio público.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria de conformidad con los numerales 1º, 2º y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Consolidación - Subdirección operativa regional Norte

En visita realizada por el grupo auditor a los diferentes Juzgados de Barranquilla, donde se encuentran radicados los procesos judiciales, se evidenció lo siguiente:

- 1) En algunos no fue contestada la demanda
- 2) En otros la contestación de la demanda se hizo por fuera de los términos establecidos, es decir de manera extemporánea
- 3) Y en otros no hubo actuación alguna.

Concluyéndose que la gestión adelantada por la Subdirección Operativa Regional Norte INPEC, no es eficiente en la defensa de la Entidad.

Regional Viejo Caldas

No contestó dentro de la oportunidad legal para ello, la acción que por Reparación Directa se incoó en su contra, radicada bajo el indicativo 2008-00381-00.

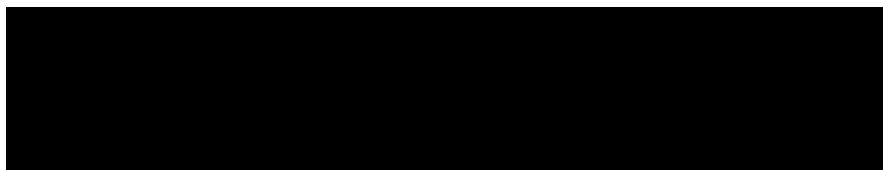
Lo anterior se debió a deficiencias en la supervisión y el control de las actividades en materia jurídica y negligencia en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, lo que puede generar una sentencia condenatoria que afectaría gravemente los recursos del INPEC. por falta de contradicción y lógicamente de defensa a sus intereses patrimoniales.

3.1.2.4. **Gestión Presupuestal**

El presupuesto definitivo de ingresos para el año 2010, ascendió a \$996.064,82 millones, de los cuales el 93,3% corresponde a Aportes de la Nación, el 6,6% a Ingresos Corrientes generados especialmente por las Cajas Especiales de los Establecimientos Penitenciarios y el 0,1% por Rendimientos Financieros. Los gastos de funcionamiento equivalen al 98% del total del presupuesto, quedando para inversión el 2%.

La ejecución presupuestal ascendió al 85%, está en \$849.077,05 millones, de acuerdo con el siguiente análisis:

CUADRO No. 12 **Ejecución Presupuestal INPEC** (en millones de pesos)



FUENTE: Análisis Presupuesto Entidad Equipo Auditor

CUADRO No. 13 **Ejecución Comparativa Presupuesto INPEC** (en millones de pesos)

CONCEPTO	2009	2010	%
Presupuesto Ejecutado Total	706,457.20	849,077.05	20%
Presupuesto Ejecutado funcionamiento	691,145.86	840,884.03	22%
Presupuesto Ejecutado Inversiones	15,311.34	8,193.02	-46%

FUENTE: Análisis Presupuesto Entidad Equipo Auditor

CUADRO No.14
Ejecución presupuestal de gastos INPEC por concepto, del 2007 al 2010
(en millones de pesos)

CONCEPTO	PRESUPUESTO EJECUTADO			
	2007	2008	2009	2010
Funcionamiento	510,118.93	607,051.97	691,145.86	840,884.03
Inversión	20,913.24	15,371.65	15,311.34	8,193.02
TOTAL	531,032,16	622,424	706,457	849,077

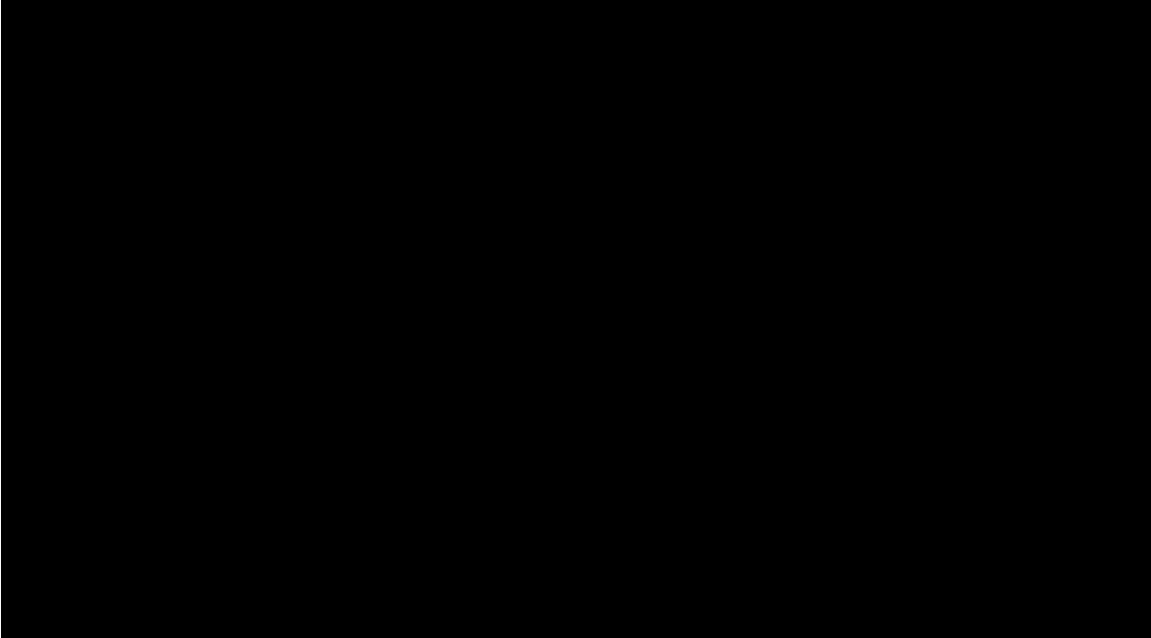
FUENTE: Análisis Presupuesto Entidad Equipo Auditor

Del comparativo de la ejecución presupuestal frente a años anteriores (cuadros 10 y 11), se observa una notable disminución en la ejecución de los recursos de inversión, reduciéndose del año 2009 al año 2010 en el 46%.

Para la vigencia 2010, se observó que quedó una apropiación equivalente a \$160.787 millones sin ejecutar, desagregada, así: por deficiencias en la gestión del INPEC por \$93.748 millones, pérdida de recursos por aplazamientos efectuados por el Ministerio de Hacienda \$53.239 millones y por reducción del presupuesto por disposiciones legales \$13.800 millones. De los gastos de funcionamiento se observó la no ejecución por \$134.781,13 millones correspondiente al 14% de la apropiación definitiva.

La reserva presupuestal al corte de diciembre de 2010 ascendió a \$10.360,99 millones y las vigencias futuras (vigencias 2011 y 2012) comprometidas durante el 2010 ascendió a \$35.026,11 millones correspondientes a Gastos Generales - Viáticos y gastos de viaje, Gastos Personal – honorarios y Transferencias - Alimentación para internos.

CUADRO No.15
Distribución Presupetal por Regionales para la vigencia 2010



FUENTE: Análisis Presupuesto Entidad, Equipo Auditor

El presupuesto definitivo por Regionales se concentra especialmente en la sede central en el 83,18%, seguidas por la Regional Central en el 5,18%, Regional Occidente 2,27% y Regional Viejo Caldas 2,11%, dado el número de establecimientos adscritos a dichas Regionales.

Para el año 2011 se implementó e inició el registro de la cadena presupetal mediante el SIIF2.

Hallazgo 89. Ejecución de Recursos

Por falta de gestión por parte de la entidad en la ejecución del rubro de inversión, que impacte en un manejo eficiente de los recursos, el INPEC presenta una devolución de recursos por \$5.942 millones, es decir un 42.04% de la apropiación definitiva menos aplazamientos que corresponde a \$14.134, como se observa en el cuadro 16:

CUADRO No.16 Ejecución presupuestal de gastos INPEC

PROYECTOS DE INVERSIÓN	APROP CIÓN INICIAL	APLAZAMIE NTOS	APROPIACIÓN DEFINITIVA	PRESUPUESTO COMPROMETIDO	PRESUPUESTO NO EJECUTADO	% NO EJECUTADO
Mantenimiento, Mejoramiento y conservación de Infraestructura Física del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional	14400	3598	10802	6454	4348	40.25%
Dotación, Adquisición e implementación de Equipos de Seguridad y Vigilancia para los principales Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional	1842	842	1000	0	1000	100.00%
Adquisición e implementación de Equipos para la detección del Ingreso de Elementos prohibidos a los principales Establecimientos del Orden Nacional	1611	611	1000	1000	0	0.00%
Adquisición de Tecnología para Audiencias Virtuales en caso de violación a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en 24 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional	332	0	332	42	290	87.35%
Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario Previo Concepto DNP	1975	975	1000	696	304	30.40%
Implementación de Mecanismos para Mejorar la Calidad y Eficiencia en la Prestación del Servicio al Ciudadano Nacional (PREVIO CONCEPTO DNP)	239	239	0	0	0	0.00%
TOTAL	20399	6265	14134	8192	5942	42.04%

Fuente: Grupo de presupuesto - INPEC

Los análisis efectuados evidencian en el rubro de inversión, una mínima participación en la apropiación de recursos y una gestión financiera en su programación y ejecución inefectiva, toda vez que los proyectos de inversión presentan pérdida en la apropiación de recursos con los aplazamientos pero además demuestra deficiencias en la gestión de ejecución para comprometer los recursos, siendo el caso de los proyectos de “Adquisición de Equipos de Seguridad - circuitos cerrados de T.V.”, en el cual fueron aplazados \$842 millones, quedando una disponibilidad de \$1.000 millones que por declaratoria desierta de la licitación, no presentó ejecución.

Igualmente, se afectaron los proyectos para la “Adquisición de equipos para la detección de elementos prohibidos” con el aplazamiento de \$611 millones y el “Mantenimiento y adecuación de infraestructura física de los ERON”, que muestra aplazamiento por \$3.598 millones pero además la entidad ejecutó \$4.346 millones del presupuesto apropiado para el desarrollo del proyecto, reflejando una pérdida de recursos correspondiente al 44% del presupuesto apropiado.

En el proyecto “Adquisición de Tecnología para Audiencias Virtuales”, durante el año 2009 se comprometieron \$562,88 millones, de los cuales \$356,91 millones pasaron a reserva para ejecutar en el 2010 y para la vigencia 2010 se asignaron \$332,00 millones y solo se ejecutaron \$42,43 millones, equivalente al 12,78% de ejecución presupuestal, dejando de ejecutar \$289,57 millones, proyecto que no tuvo recortes ni aplazamientos, Lo que demuestra falta de planeación en la ejecución de los recursos e ineficiencia en el manejo de los riesgos.

Por lo expuesto, se evidencia que el presupuesto no ha sido un instrumento de gestión institucional que se articule con la planeación y ejecución de los proyectos de la entidad en el logro de los objetivos propuestos institucionalmente, contraviniendo los principios de programación integral, coherencia y anualidad dispuestos en el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto

Esta situación genera disminuciones en la disponibilidad presupuestal, deficiencias en la gestión de asignación de recursos e inoportunidad en la ejecución presupuestal con riesgo de pérdida de recursos.

Hallazgo 90. Ejecución presupuestal en vigencias posteriores

Durante tres años consecutivos, el INPEC ha superado los valores reglamentarios en la constitución de la reserva presupuestal de inversiones, pese a las observaciones dejadas por este organismo de control al respecto, de acuerdo a lo establecido en el cuadro 17:

CUADRO No. 17
Reserva presupuestal del 2008 al 2010

RESERVA VIGENCIA	VALOR (millones)	%
2.008	3.397,00	22,10%
2.009	9.208,48	60,14%
2.010	3.970,64	48,46%

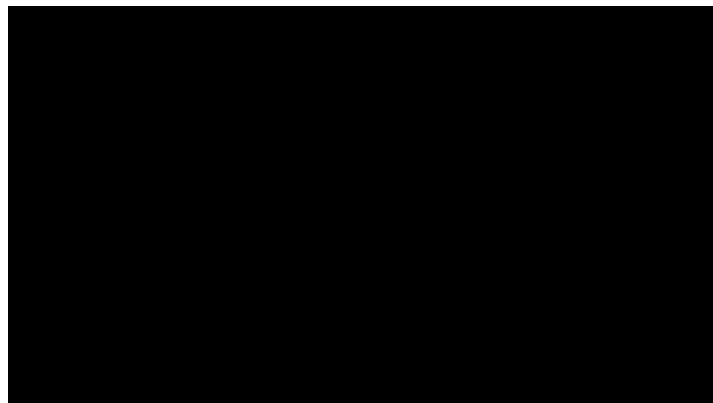
Fuente Análisis Equipo Auditor

Evidenciando que la entidad está ejecutando el presupuesto aprobado para inversiones de cada vigencia, en la vigencia siguiente, situación generada por falta de Planeación y Gestión Gerencial en el cumplimiento y ejecución del plan de compras y plan de acción de la entidad, contraviniendo los principios de anualidad programación integral y coherencia dispuestos en el Decreto 111 de 1996 y lo estipulado en el art. 2 del Decreto 1957/07, de no excederse del 2% de los gastos de funcionamiento y el 15% de los de inversión, en la constitución de la Reserva presupuestal, establecida en la Res. 036 de 1998 del Ministerio de Hacienda.

3.2. EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES

La Entidad aplica el Régimen de Contabilidad Pública según Resolución No 354 de 2007 de la Contaduría General de la Nación. La información contable consolida 149 sub-unidades ejecutoras, correspondiendo a las operaciones efectuadas en el Nivel Central, Regionales (6), Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios (141) y la Escuela Penitenciaria, distribuidos de la siguiente manera:

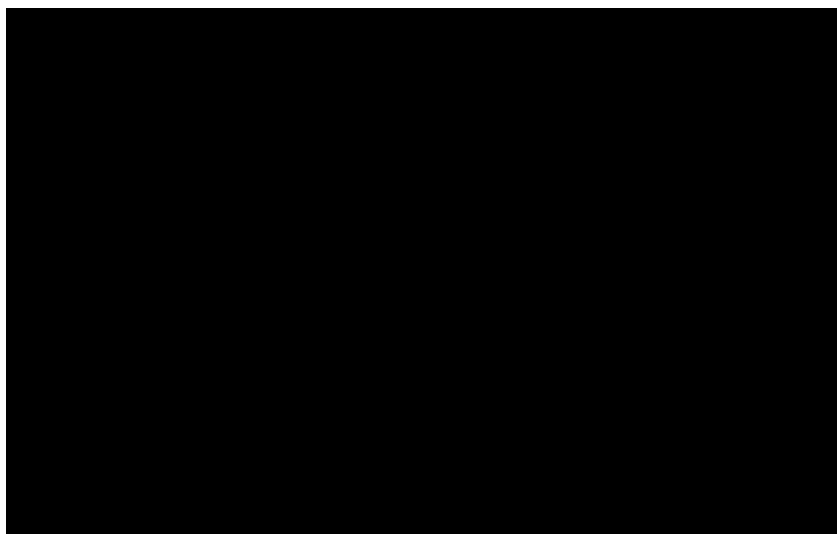
Cuadro No. 18 Distribución de Activos por Regional



Fuente: Estados Financieros Entidad

Durante la vigencia 2010 el INPEC continuó con el arrendamiento del sistema de información PCT para el registro y control del sistema financiero de la Sede Central e integra los módulos de Presupuesto, Central de Cuentas, Tesorería, Almacén y Contabilidad. Para los demás puntos, es decir 148 sub-unidades del INPEC, el registro financiero se efectuó durante la vigencia de forma manual (en hojas de Excel).

Cuadro No. 19 **Análisis Estados Financieros**



Fuente: Análisis Estados Financieros Grupo Auditor

El Grupo más representativo del balance es Propiedad, Planta y Equipo y asu vez, la cuenta de edificaciones equivale al 50,90% del total del activo, debido al registro de las cárceles antiguas que han sido legalizadas. En el grupo de otros activos – la cuenta Valorizaciones equivale al 40,67% y se incrementó por los avalúos efectuados durante la vigencia auditada.

El efectivo equivale al 2,65%, las inversiones y los inventarios solo alcanzaron el 0,88% y el 0.81% respectivamente del total de los activos.

El pasivo equivale al 29,32% del total del activo, de los cuales, las cuentas por pagar asciende al 9,20% y el pasivo estimado al 17,86%, ascendiendo este último con respecto al año pasado por la depuración de los procesos judiciales que viene adelantando la Entidad.

Con respecto a los ingresos el 87,11% corresponde a transferencias de la Nación, el 6,41% en venta de bienes y Servicios, y el 6,48% Otros Ingresos.

En cuento a los gastos, el 73,81% corresponde a gastos de operación, el 11.77% a gastos de administración y Otros Gastos el 14.42%, este último corresponde especialmente a ajustes de años anteriores.

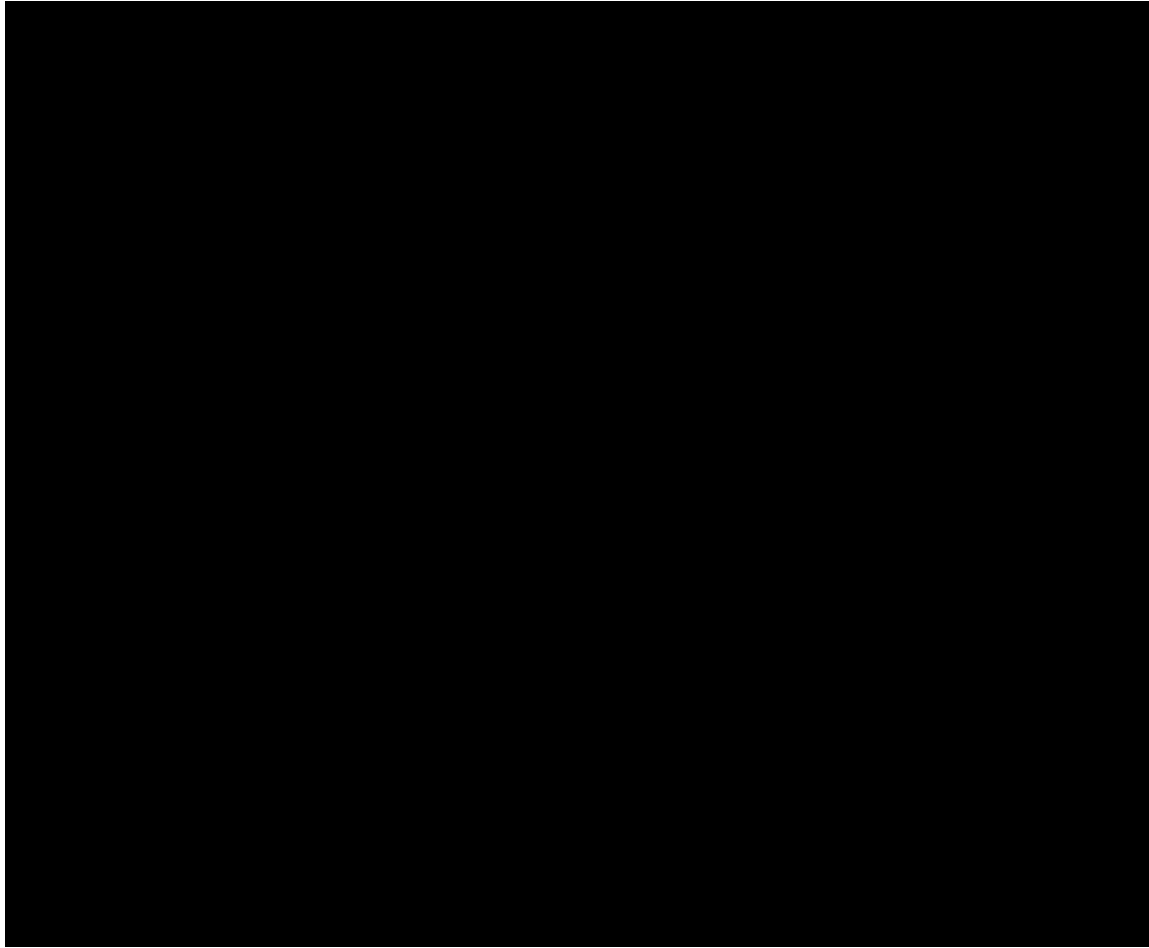
Hallazgo 91. Depuración Cuentas Bancarias

A pesar de que la sede central de la entidad avanzó en la depuración de los saldos de la cuenta 11.10.contable Depósitos en Instituciones Financieras, como parte de las acciones correctivas establecidas en el Plan de Mejoramiento durante el año 2010, continúa presentándose saldos pendientes por depurar por \$342,03 millones correspondientes a abonos, cargos, otros débitos y créditos por registrar en libros o registrados doblemente, generando incertidumbre sobre la cifra presentada afectando como contrapartida la cuenta 58.15. Ajustes Ejercicios Anteriores por el mismo monto, inobservando el numeral 3.1. sobre Depuración contable permanente y sostenibilidad, establecidos en los procedimientos de la Resolución de la CGN No.357 de 2008 de Control Interno Contable.

Hallazgo 92. Cárceles Nuevas

Por falta de Coordinación entre el Ministerio del Interior y Justicia y el INPEC, no se contabilizó a 31 de diciembre de 2010, las cárceles nuevas transferidas al INPEC en cumplimiento del CONPES 3575 de 2009, dado que estos traslados de dominio corresponden a Resoluciones del MIJ fechadas del 23 al 31 de diciembre de 2010, recibido por parte del INPEC en fecha 8 de febrero de 2011 y entregado a contabilidad por parte del área responsable en fechas 15 de febrero y 10 de marzo de los presentes, a pesar de haber sido requerida la información mediante oficios 2355 del 11 de agosto de 2010 y 2063 del 11 de octubre de 2010, generando esta situación que se encuentren subestimadas las cuentas contables 16.05. Terrenos por \$1.467,32 millones, 16.40. Edificaciones \$753.253,46 millones, 19.99.Valorizaciones \$30.857,70 millones y sus contrapartidas 32.08 Capital Fiscal por \$754.720,78 millones y 32.40 y Superávit por Valorización \$30.857,70 millones, como se expone en el cuadro 20:

Cuadro No.20 Cárceles Nuevas



Fuente: Análisis Equipo Auditor

Inobservando lo establecido en el 1.2 Objetivos del control interno contable y numeral 2.1.1. Reconocimiento, 3.3. Registro de la totalidad de las operaciones 3.19.1. Responsabilidades de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, establecidas en la Res. 357/08 Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable, y numeral 2.8. Principios de Contabilidad Pública – Registro y Hechos posteriores al cierre, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

La entidad en la respuesta al informe Preliminar, solicita retirar la observación teniendo en cuenta que las entregas de los ERON por parte del MIJ fueron de carácter parcial, a la fecha de reporte de los estados contables, en consideración a lo establecido en los protocolos de entrega y recibo de las cárceles por parte del MIJ y el INPEC respectivamente.

El equipo auditor al analizar la respuesta determina que cada una de las obras aparecen en las Resoluciones como entregas parciales, por cuanto estas

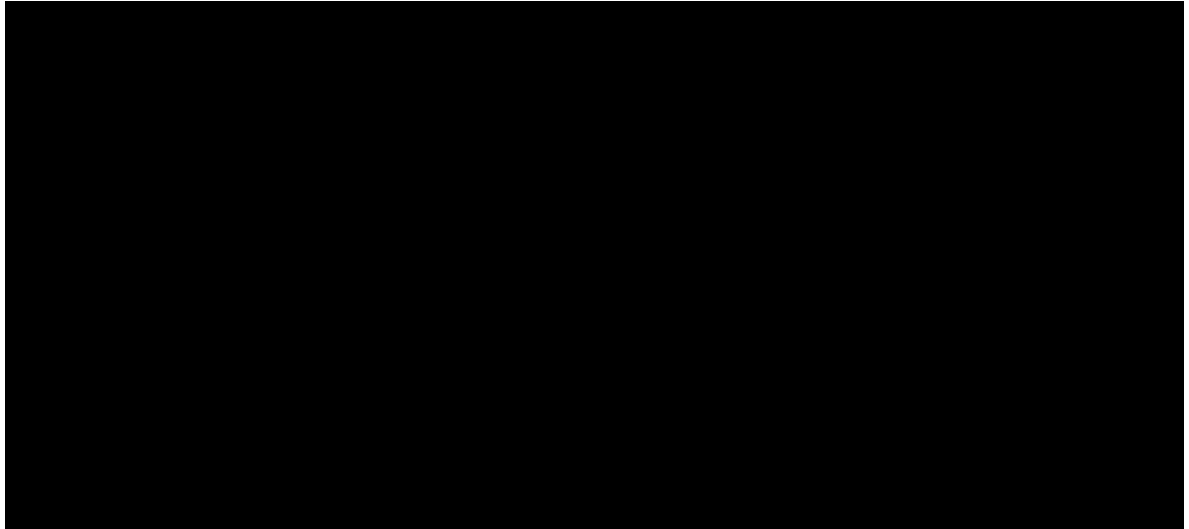
corresponden al “Macroproyecto Modernización del Sistema Carcelario y Penitenciario”. De otra parte, para efectos contables una política dada mediante un protocolo no esta por encima de la norma contable (Res. 354 y 356 de 2007, del Régimen de contabilidad y Manual de Procedimientos contables) de acuerdo a sentencia C-487 de 1997 de la Corte constitucional la cual expone: *“Las decisiones que en materia contable adopte la Contaduría de conformidad con la Ley son obligatorias para las entidades del Estado,(...), es decir, por mandato directo del constituyente le corresponde al Contador General de la Nación, máxima autoridad contable de la administración, determinar las normas contables que deben regir el país, lo que se traduce en diseñar y expedir directrices y procedimientos dotados de fuerza vinculante, que como tales deberán ser acogidos por las entidades públicas “*, por tanto no se acepta el argumento dado por la entidad.

Hallazgo 93. Cuentas Parque Automotor

Los saldos relacionados con Parque Automotor registrados en las cuentas 16.35. Bienes Muebles en Bodega – Equipo de Transporte, tracción y elevación por \$752,10 millones, cuenta 16.37 Propiedades, Planta y Equipo no Explotados – Equipos de transporte \$169,28 millones, cuenta 16.75 Equipos de transporte, tracción y elevación \$25.618,37 millones, y 16.85. Depreciación Acumulada del Parque Automotor por \$8.696,81 millones y como contrapartida la cuenta 32.08. Capital Fiscal \$26.539,75 y 32.70. Depreciación de Propiedad, Planta y Equipo \$8.696,81, presentan incertidumbre, por las siguientes causas:

1. No existe un inventario físico, depurado y consolidado a nivel Nacional al parque automotor de la entidad; no se conoce la existencia real, estado y valor cierto de los vehículos y equipos de transporte a cargo del INPEC, generando incertidumbre frente a la certeza de las cifras reportadas, incumpliendo con la obligatoriedad de efectuar inventario físico mínimo cada tres años de acuerdo a lo establecido en el numeral 20 capítulo III – Frecuencia de la Actualización de la Propiedad, Planta y Equipo, del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, establecidos en la Res. 356 de 2007.
2. Los diferentes listados de inventarios que tiene la entidad respecto al parque automotor, presentan diferencias, es así que entre los saldos existentes en contabilidad a 31 de diciembre de 2010 y La Sumatoria de lo reportado en inventario de Almacén sede central y los boletines de almacén de cada Regional y Establecimiento, muestran diferencias por \$792,2 millones, de acuerdo con lo presentado en el cuadro 21:

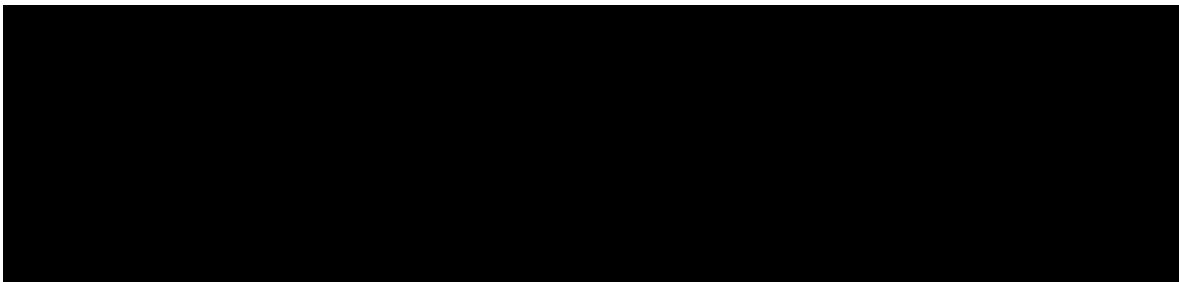
Cuadro No.21 Comparativo Contabilidad Vs Inventarios



Fuente: Análisis Equipo Auditor

3. El inventario físico efectuado a la sede central durante el año 2010 al parque automotor, continúa presentando diferencias frente a lo registrado en contabilidad por \$729,60 millones, situación dada por la no inclusión y depuración en el sistema PCT – módulo automotores, de las verificaciones efectuadas, según se presenta a continuación:

Cuadro No. 22
Comparativo Valores Automotores



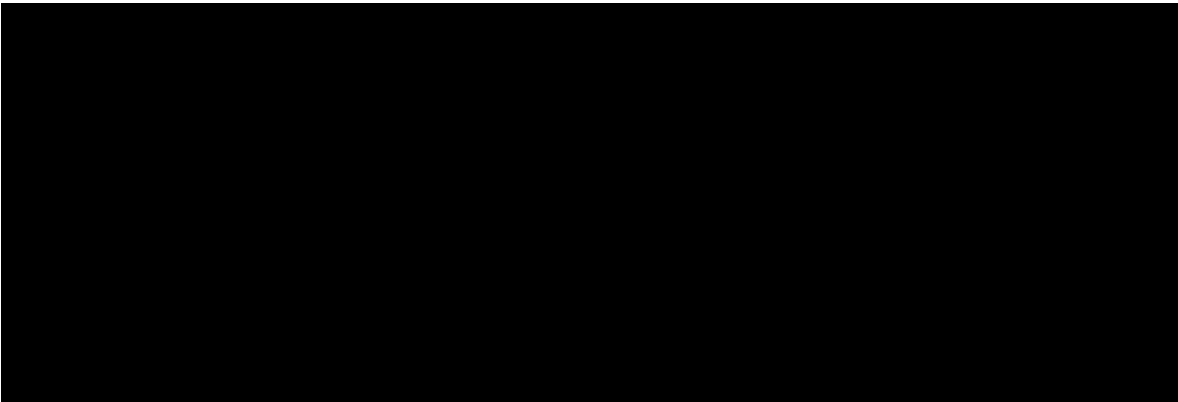
Fuente: Análisis Equipo Auditor

Adicionalmente existe una diferencia de \$1.402,70 millones entre lo registrado por Parque automotor de las Regionales con corte a 31 de diciembre de 2010 y lo evidenciado en los boletines de Almacén consolidados por las Regionales a la misma fecha, situación generada por no estar incluidos en el módulo del Parque Automotor del INPEC, vehículos adquiridos por los establecimientos, ya

sea en donación o en comodato, incumpliendo lo establecido en el numeral 13 artículo 48 funciones del Grupo de Mantenimiento, Transporte y Servicios de la Resolución 2462 de 2010.

4. Existe diferencias entre las bases de datos suministradas por el Grupo de Parque Automotor responsables de los vehículos del INPEC y el Almacén – Módulo Parque Automotor (informe PCT), con corte a 31 de diciembre de 2010, en cantidades y valores totales como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 23
Inventario Automotores



Fuente: Análisis Equipo Auditor

Estas situaciones generan que a la fecha no se conozca la cantidad real de bienes que tiene la entidad ni si son de su propiedad o si se recibieron en comodato, inobservado los numerales 2.1.1 Reconocimiento, 3.1. Depuración contable permanente y sostenibilidad, 3.8 Conciliación de la información y 3.19.1. Coordinación entre las diferencias dependientes, establecidas en los procedimientos de la Resolución de la CGN No.357 de 2008 de Control Interno Contable.

Estas situaciones fueron confirmadas por el INPEC, mediante oficio 7220-SAD – 2043 del 13 de abril de 2011, donde aclaran “*esta información no se ha cruzado con el área de contabilidad ya que estamos realizando una depuración y actualización del parque automotor del Instituto la cual no está al 100%*”.

Hallazgo No. 94 Vehículos Recibidos en Donación

Por falta de coordinación entre el grupo de Mantenimiento, Transporte y Servicios del INPEC, con las Regionales y Establecimientos, no se está ingresando al sistema PCT la totalidad de los vehículos recibos en donación, es así que se

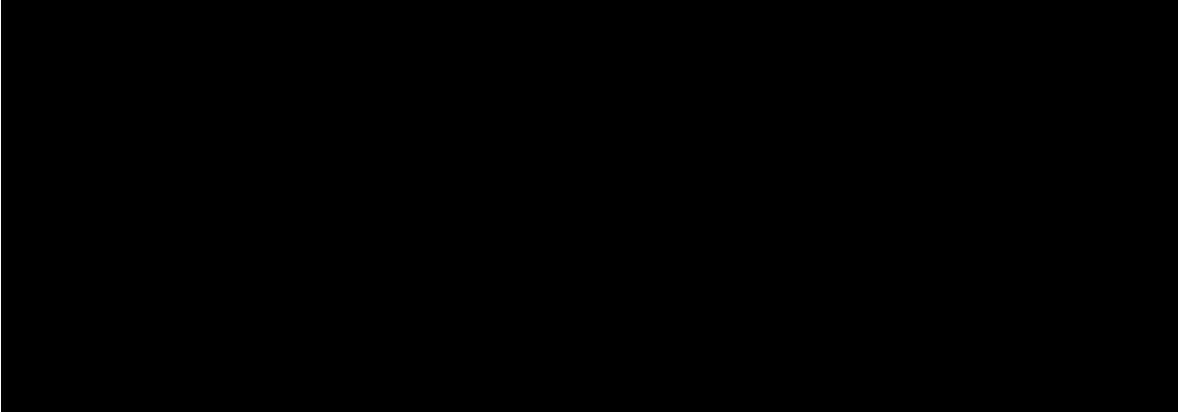
evidenció en visita efectuada al ECBA-JP Barranquilla (Cárcel Modelo), por parte del grupo auditor de la Gerencia Atlántico, la donación desde el 01/09/2010 por parte de la DIAN de una camioneta Station Wagon modelo 1993 marca Toyota 4 Runner SR5 color negro placas BCU-662 por \$18.3 millones y una minimoto de 47 cc de cilindraje por \$0.5 millones, los cuales no han sido legalizados por parte del nivel central del INPEC y por lo tanto no han sido incluidos en los inventarios y estados contables del establecimiento; lo anterior afecta la cuenta contable 16.75. Equipo de transporte, tracción y elevación y su contrapartida 32.08. Capital Fiscal, generando riesgos de posibles pérdidas y su impacto en los estados financieros, Inobservando lo establecido en el 1.2 Objetivos del control interno contable, numeral 2.1.1. Reconocimiento, 3.3. Registro de la totalidad de las operaciones y 3.19. Coordinación entre las diferentes dependencias, de la Res. 357/08 Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable, y numeral 2.8. Principios de Contabilidad Pública – Registro, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

Hallazgo 95. Armamento y Elementos de Seguridad

Los saldos relacionados con elementos de Seguridad (Armamento y Equipos de Seguridad y Rescate) registrados en las cuentas 16.35. Bienes Muebles en Bodega por \$771,12 millones, cuenta 16.37 Propiedades, Planta y Equipo no Explotados \$530,24 millones, cuenta 16.55 Maquinaria y Equipo \$20.762,50 millones y Depreciación por \$4.086 millones, y sus contrapartidas 32.08. Capital Fiscal y 32.70. Depreciación Propiedad, Planta y Equipo, por estos valores, presentan incertidumbre, debido a los siguientes hechos:

1. Existe diferencias en cantidades y valores totales entre las bases de datos suministradas por el Almacén de Elementos de Seguridad y el Almacén General (informe PCT), con corte a 31 de diciembre de 2010, de los elementos existentes en Bodega como se evidencia en el cuadro 24:

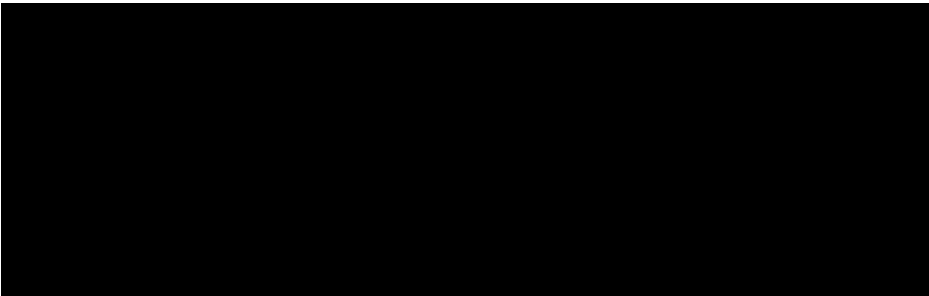
Cuadro No. 24
Inventario Armamento y Elementos de seguridad



Fuente: Análisis Equipo Auditor

2. La relación de inventario existente en la bodega de Almacén de Elementos de Seguridad, no coincide con lo registrado en contabilidad por cuanto existen Armas y equipos de seguridad que no se encuentran identificados a nivel de inventario (PCT) y por tanto no se encuentran registrados en contabilidad, valorados en \$43,57 millones y que ascienden a 164 elementos, según cuadro 25:

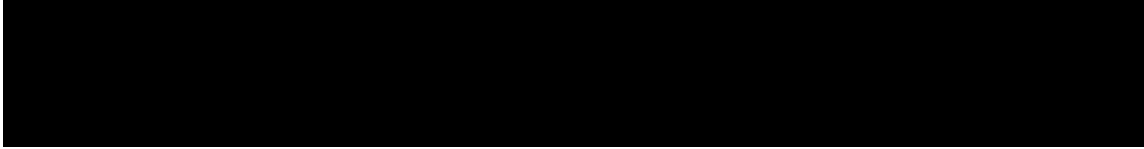
Cuadro N. 25
Inventario Elementos de Seguridad Vs. Contabilidad



Fuente: Análisis Equipo Auditor

3. Desde la sede Central, no se ha efectuado visitas a los establecimientos para determinar y verificar el inventario físico de estos elementos.
4. Existen diferencia entre el saldo existente en contabilidad y el saldo de almacén de la sede central.

Cuadro No. 26
Saldos Almacén Vs. Contabilidad



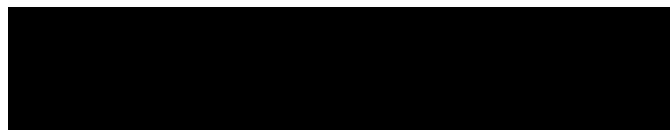
Fuente: Análisis Equipo Auditor

5. En visita efectuada a la Regional Norte por parte del grupo Auditor de la Gerencia Atlántico, no se encontró el Lente Modelo VCL-2030X para videocámara Sony sin serie, placa No.176158, registrado en el inventario por valor de \$0.4 millones, y el responsable de su custodia no dio las explicaciones pertinentes. Lo anterior quedó consignado en el inventario realizado por la entidad con corte a 31 de diciembre de 2010, lo cual genera un presunto detrimento por el valor mencionado debido a la posible pérdida del bien. De igual manera, al momento de la inspección, no se encontraron los Minidomos a color 1/3 x 480 línea marcados con las placas 300DRNTE-000167 y 168 y la Cámara Minidomo Infrarrojo. La funcionaria Almacenista explicó que el responsable de estos elementos le informó que fueron llevados a mantenimiento; sin embargo, no le entregó documento soporte que ampare tal afirmación. Lo anterior genera riesgos de pérdida de dichos bienes.

Hallazgo 96. Equipos de Comunicación y Computación Sede Central

Existe diferencia en la cuenta 16.70 Equipos de Comunicación y Computación - Sede Central por \$68,10 millones frente a lo reportado en el módulo de Almacén General PCT, a pesar del Almacén General haber efectuado inventario físico a 31 de diciembre de 2010, al total de los equipos de cómputo en servicio, ubicados en la sede central, existiendo por tanto una sobrestimación a la cuenta contable por este valor, teniendo como contrapartida la cuenta 32.08. Capital Fiscal, de acuerdo al siguiente comparativo:

Cuadro No. 27
Equipos de Comunicación y Computación

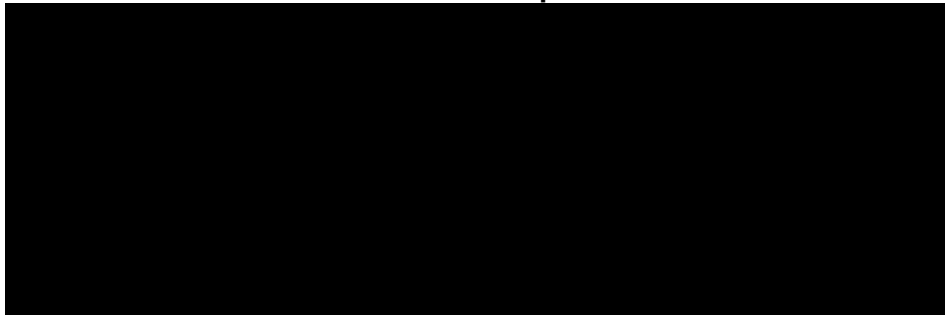


Fuente: Equipo Auditor

Hallazgo 97. Ingreso Bienes de Establecimientos

El Almacén General no ingresa al sistema PCT - módulo de bienes, los elementos que son adquiridos con recursos propios de cada Establecimiento, por cuanto, no existe un procedimiento establecido por el INPEC para la consolidación de los inventarios que articule con contabilidad, conllevando estas situaciones a que no se cuente con un inventario total y depurado del INPEC al igual que no se esté efectuando la depreciación correspondiente; a pesar del módulo de Almacén en PCT permitir el ingreso de los bienes sin afectar el proceso contable (evidenciado en prueba efectuada por el equipo auditor), encontrándose de esta manera incertidumbre en la cuenta 16.85. Depreciación Acumulada por \$37.185,81 millones y su contrapartida 32.70. Depreciación de propiedades, planta y equipo, por el mismo monto; por cuanto no se conoce las fechas ciertas de adquisición, de acuerdo con lo establecido en el cuadro 28:

Cuadro No. 28
Bienes Recursos Propios Establecimientos



Fuente: Equipo Auditor

Datos y valores tomados del sistema de INVENTARIOS del almacén central, del INPEC y homologados por el grupo auditor a las cuentas contables respectivas.

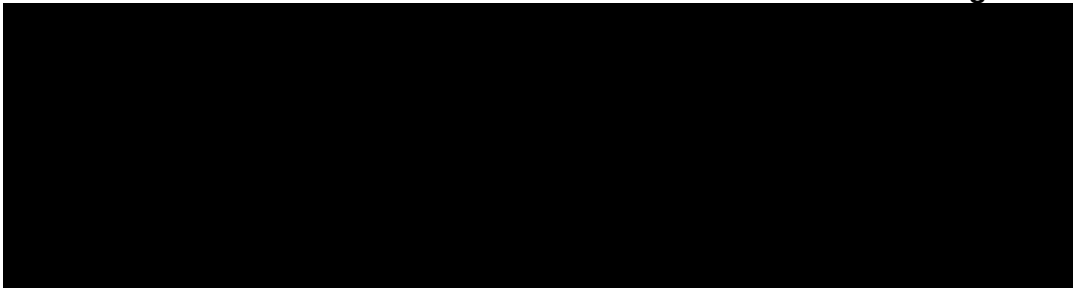
Contraviniendo el principio de registro y revelación de la Contabilidad Pública establecidos en el Régimen de Contabilidad, y los numerales 2.1.1 Reconocimiento, 3.3. Registro de la Totalidad de las operaciones, 3.4 Individualización de bienes, derechos y obligaciones de la Resolución 357 de 2008 de Control Interno Contable.

Hallazgo 98. Diferencias entre Contabilidad e Información Regionales

Al efectuar comparativo entre los saldos existentes en contabilidad en la propiedad, Planta y Equipo y la información reportada por las Regionales en los Boletines Consolidados, en el que se reporta la totalidad de los bienes existentes en los establecimientos, se establece que existen diferencias que generan sobrestimaciones de las cuentas contables 16.35. Bienes muebles en Bodega por \$1.951,65 millones, 16.37. Propiedad, Planta y Equipos no explotados \$610.93

millones, 16.65. Muebles, enseres y Equipo de Oficina \$1.486,47 millones y 16.70. Equipos de Comunicación y Computación \$194,19 millones, y subestimación en las cuentas contables 16.55. Maquinaria y Equipo \$2.577,24 millones, 16.60. Equipo Médico y científico \$371,96 millones y su contrapartida 32.08. Capital Fiscal, de acuerdo con lo establecido en el cuadro 29:

Cuadro No.29
Diferencias Contabilidad Vs Boletines Consolidados Regionales



Fuente: Equipo Auditor

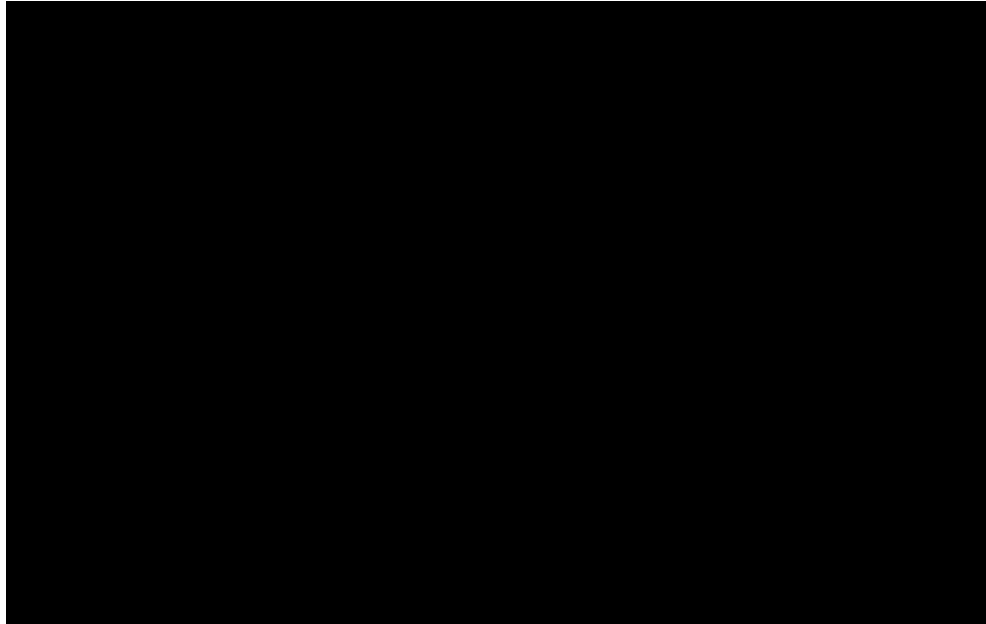
Hallazgo 99. Provisión Procesos Judiciales

Los saldos relacionados con procesos judiciales registrados en la cuenta 27.10. Provisión para Contingencias – Litigios y Demandas por \$124.579 millones, presentan incertidumbre, teniendo como contrapartida la cuenta 53.14. Provisión para contingencias, debido a los siguientes hechos:

1. Existe una diferencia de 642 expedientes de procesos judiciales por \$133.300,75 millones en provisiones y \$346.859,77 millones en Pretensiones, sin registrar en contabilidad PCT, generado de cruzar la información suministrada entre lo registrado en Contabilidad PCT a 31 de diciembre de 2010 y lo presentado en la cuenta fiscal (Formato 9) al mismo corte, información suministrada por la Oficina Jurídica de la entidad, y que corresponde al documento oficial de sentencias, con el cual se efectúan los registros contables, situación presentada por falta de un procedimiento que determine parámetros técnicos para la determinación y registro contable de las provisiones de los procesos judiciales, como se expone el cuadro 30:

Cuadro No. 30

Comparativo Información Grupo Jurídico Vs Contabilidad



Fuente: Equipo Auditor

Es importante aclarar que la entidad reconoce que se encuentra efectuando las depuraciones, por cuanto durante el año 2010 avanzó en el proceso y se tiene programado mediante plan de mejoramiento terminar estas acciones a diciembre 31 de 2011.

2. De la verificación individual a los registros contables de los procesos judiciales, se encontró que del total de 1381 expedientes registrados en contabilidad con movimiento, solamente 626 expedientes cruzan con lo reportado en la cuenta fiscal frente al nombre del demandante, a pesar de la cuenta fiscal relacionar 2.023 procesos en contra del INPEC, es decir, que solo se pudo identificar el 31% frente al total de procesos reportados, situación ocasionada por la falta de uniformidad en el registro de los nombres de los demandantes.
3. A pesar de que la sede central de la entidad efectuó visitas a las Regionales como parte de las acciones establecidas en el Plan de Mejoramiento durante el año 2010, al igual que se han dado instrucciones a las Regionales frente a la depuración de información que se viene desarrollando, las Regionales a 31 de diciembre de 2010 no efectuaron las correcciones respectivas, tales como retirar de los reportes de las Regionales las demandas que ya fueron canceladas y que continúan inflando las cifras, como tampoco se cuenta con

un inventario efectuado desde los estrados judiciales para la identificación real de los procesos en contra del INPEC, situación que genera que no se conozca el estado, la cantidad total, ni el valor real de los procesos en contra de la entidad conllevando a la falta de confiabilidad de los saldos provisionados por procesos judiciales presentados en el Balance General del INPEC. Información confirmada por el INPEC tanto en las notas a los estados financieros como en la cuenta fiscal (Formato 9) con corte a 31 de diciembre de 2010, donde la entidad reitera que la información reportada se encuentra en depuración.

4. Por falta de Coordinación entre las Regionales y las áreas responsables para el registro de la información contable, no hay oportunidad en la consolidación y entrega de la información de los procesos judiciales, al igual que la información se reporta de manera incompleta, por cuanto se detectó que la entrega de la información remitida por las Regionales a 31 de diciembre de 2010 fue suministrada a contabilidad de forma incompleta en fecha del 20 de enero de 2011, quedando sin entregar lo pertinente a los procesos de la sede central, al igual que de la información recibida faltan cédulas de los demandantes o el mismo demandante cuenta con varias cédulas; situaciones que obstaculizan el adecuado registro de la información contable.

Incumpliendo lo establecido en el numeral 7. Características Cualitativas de la Información Contable Pública Res. 354/07, Capítulo V del Manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública Res. 356/07, Numerales 1.2, Objetivos del Control Interno Contable 3.1. Depuración contable permanente y sostenibilidad, 3.4. Individualización de bienes, derechos y obligaciones de la Res. 357/08.

Hallazgo 100 Procesos Judiciales

De los 626 procesos identificados entre el cruce de la cuenta fiscal y contabilidad, 508 son expedientes registrados en la cuenta Provisiones para Contingencias; sin embargo, se evidenciaron diferencias en los valores registrados de 174 expedientes entre lo reportado en la cuenta fiscal a 31 de diciembre de 2010 correspondiente a la información que reporta el Grupo Jurídico para ser contabilizado, frente a lo registrado en contabilidad en la misma fecha, es decir, el 34% presenta diferencias en cuanto a las cifras registradas, generando una subestimación en la cuenta 27.10. Provisión para Contingencias – Litigios y Demandas por \$13.333,95 millones, y sobrestimación en la misma cuenta contable por \$5.385,12 millones, teniendo como contrapartida la cuenta contable 53.14. Provisión para contingencias por los mismos valores, situación presentada por debilidades en los controles del registro y falta de Coordinación entre las

diferentes dependencias, inobservado el numeral 3.19. de la Resolución 357 de 2008 sobre Control Interno Contable.

3.2.1. **Concepto sobre el Sistema de Control Interno contable**

El Control Interno Contable del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, obtuvo una calificación de **Ineficiente** debido al resultado de 2.1, en un rango de 0.0 a 4.0, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Cuadro No. 31
Resumen Calificación Control Interno Contable

Componente Específico	N° de Preguntas	0= Sin Riesgo	1= R Bajo	2= R. Medio	3= R. Alto	4= N/A
General	9	0	0	6	3	0
Activo	21	0	4	4	5	8
Pasivo	6	0	1	0	1	4
Patrimonio	4	0	0	0	1	3
Resultado	5	0	2	3	0	0

Fuente: Evaluación CIC Equipo Auditor

Esta calificación indica que el Sistema de Control Interno contable no otorga confiabilidad a la organización para la consolidación, conformación y presentación de los Estados Contables. Situación reflejada en los resultados de Auditoría planteados en el presente informe, de los cuales se destacan algunas debilidades que se describen a continuación:

- Desactualización de los procedimientos financieros y contables e inexistencia de algunos procesos nuevos.
- No hay articulación con contabilidad por parte de las dependencias responsables de suministrar la información y/o alimentar el sistema financiero para el adecuado registro contable.
- Por Falta de Gestión y Coordinación entre el Ministerio del Interior y Justicia, INPEC y FONADE, los Complejos Penitenciarios transferidos al INPEC en cumplimiento del CONPES 3575 de 2009, se han recibido de forma incompleta (obras civiles, diseños, planos, manuales de funciones, recibo de licencias de construcción, permisos, pólizas de garantía y estabilidad de obra, entre otros) a pesar de existir actas de recibo final, impactando esta problemática en la contabilidad y la gestión de la Entidad.

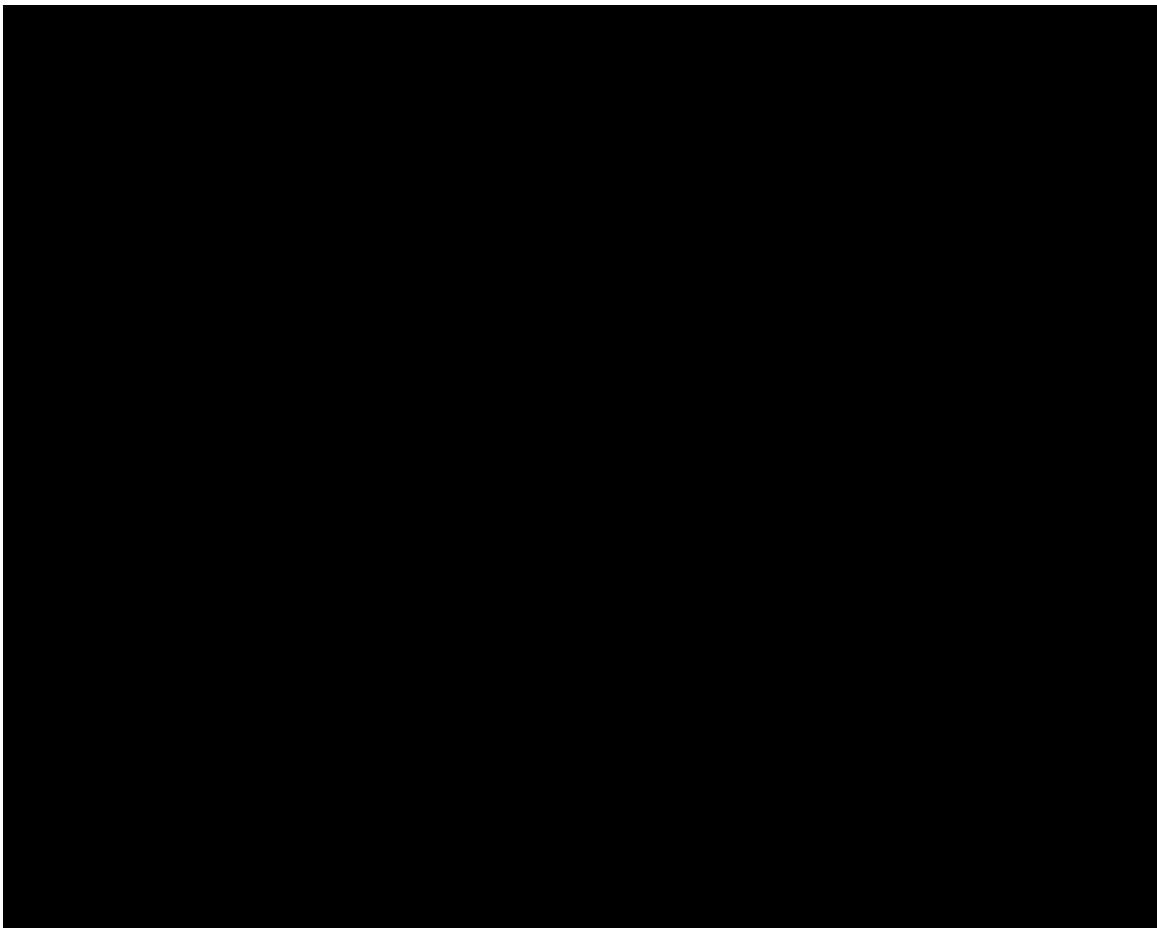
- No se cuenta con un sistema integrado de información financiera a nivel Nacional.
- Los controles para la consolidación y validación de la información de las Regionales son débiles.
- Las Regionales no efectúan seguimientos a los EPC adscritos al igual que tienen controles débiles en materia administrativa y financiera frente al proceso de consolidación y depuración de la información.
- No se está ingresando los Bienes Muebles adquiridos por los establecimientos al módulo PCT lo que genera que no se cuente con el total de inventarios de la Entidad al igual que no se esté efectuando la depreciación.
- No se cuenta con un inventario físico actualizado y depurado a nivel Nacional de la Propiedad, Planta y Equipo.
- No hay una adecuada segregación de funciones en el área financiera, en los Establecimientos Penitenciarios.
- Falta depuración de los procesos judiciales frente a la información reportada en la cuenta fiscal.

Hallazgo 101. Actas de Recibo de Obras

Por Falta de Gestión y Coordinación entre el INPEC, Ministerio del Interior y Justicia y FONADE, los Complejos Penitenciarios transferidos al INPEC en cumplimiento del CONPES 3575 de 2009, se han recibido de forma incompleta (obras civiles, diseños, planos, manuales de funciones, recibo de licencias de construcción, permisos, pólizas de garantía y estabilidad de obra, entre otros) de acuerdo a lo establecido en el protocolo, a pesar de existir actas de recibo final, adicionalmente sin el recibo de los respectivos presupuestos y valores contractuales, existiendo solicitudes al MIJ frente al tema (Correo electrónico del 5 de agosto, oficio 5937 del 22 de octubre de 2010 y 938 del 23 de febrero de 2011) sin respuesta ni seguimiento de la gestión al mismo, impactando esta problemática en la contabilidad y la gestión de la entidad.

Es así que se presentan diferencias entre las resoluciones de traslado del bien del MIJ frente a las actas parciales de entrega y recibo de obra existentes en el INPEC; correspondientes a valores sin legalizar en obras; lo anterior por falta de coordinación entre las áreas internas y externas responsables del proceso de entregar y recibir las cárceles nuevas, igualmente, se reportan cárceles con entregas parciales con resolución definitiva de traslado, según se expone en el cuadro 32:

Cuadro No. 32
Recibo de obras



FUENTE: Datos Oficina Obras Civiles INPEC, análisis Equipo Auditor
(MIJ: Ministerio del Interior y Justicia)

Incumpliendo lo establecido en el literal k del numeral 1.2 Objetivos del control interno contable, 3.19.1.Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable dispuestos en la Resolución 357 de 2008 Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable.

Hallazgo 102. Hoja de Vida Vehículos

En la verificación efectuada a la muestra tomada de los expedientes de parque automotor, se evidenció que de las hojas de vida existentes en físico de los vehículos, se encuentran incompletas, faltando documentos tales como Tarjeta de propiedad, Seguro obligatorio SOAT, Documento de ingreso y asignación, pago de Impuestos, mantenimiento preventivo, Revisión técnico mecánica, y para los casos de las ambulancias también falta copia del documento donde está asignado el

código de la secretaria de salud donde se encuentra inscrita, generando riesgos en la identificación de la propiedad, estado del bien y pago de impuestos, inobservando los numerales 3.4 Individualización de bienes, derechos y obligaciones, 3.7 Soportes documentales y 2.1.1 Depuración contable permanente y sostenibilidad, establecidos en los procedimientos de la Resolución de la CGN No.357 de 2008 de Control Interno Contable.

Estas situaciones fueron confirmadas por el INPEC, mediante oficio 7220-SAD - 2043 del 13 de abril de 2011, donde aclaran *“...los documentos que se encuentran plasmados en cada carpeta son los existentes en el área de mantenimiento, es por eso que se está realizando el trabajo de campo antes mencionado para así obtener la documentación que requiere cada vehículo”*

Hallazgo 103. Vehículos Inservibles

Dada la inexistencia de inventario físico total al Parque Automotor del INPEC, es reiterada la observación sobre la baja de parque Automotor inservible, los cuales a pesar de las comunicaciones efectuadas por los Establecimientos Carcelarios, continúan sin efectuarse proceso que permita la depuración de estos elementos que están fuera de uso, al igual que la determinación de responsabilidades frente al posible mal uso de los elementos asignados, generando erogaciones en impuestos, mantenimientos, seguros por unos vehículos que no están en condiciones de uso. Situaciones evidenciadas en:

- En visita efectuada al ECBA-JP Barranquilla (Cárcel Modelo), por parte del grupo auditor de la Gerencia Atlántico, se evidenció la existencia de un camión marca Dodge color azul DT-986 placas ORO-929, registrado en los estados contables del ECBA-JP Barranquilla (Cárcel Modelo) por \$0,722 millones, el cual se encuentra en estado inservible; sin embargo, el nivel central del INPEC no ha procedido a darle de baja, a pesar de las peticiones efectuadas por el establecimiento. Esta situación denota una sobrestimación en el Balance de la cuenta Propiedad, Planta y Equipos por el valor mencionado.
- Luego de efectuar inspección física por parte del grupo auditor de la Gerencia Magdalena, se pudo constatar que la camioneta Furgón, marca chevrolet modelo 1986, se encuentra en estado inservible, y se encuentra ubicada a la intemperie en la parte interna del penal, zona de talleres.
- Mediante memorando DRNO-AADM-3070 del 20 de mayo de 2010, se reitera a nivel Central la solicitud para dar de baja a trece vehículos que se encuentran como inservibles en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Medellín, a raíz de una observación efectuada por la Contraloría General de la República, sin embargo, la situación continua en los mismos términos.

- De acuerdo a la auditoría especial de seguimiento efectuada por parte de la Contraloría General al Plan de Mejoramiento vigencia 2010, continua sin solucionar la observación dada al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Bellavista, sobre la existencia de ocho vehículos con mas diez años, abandonados en el taller, los cuales se encuentran inventariados y a la fecha no se les ha dado de baja, situación que impide determinar la dotación real de equipos en el establecimiento.

Incumpliendo con lo establecido en el numeral 2.1.1 Depuración contable permanente y sostenibilidad, establecidos en los procedimientos de la Resolución de la CGN No.357 de 2008 de Control Interno Contable.

Hallazgo 104. Logística Vehículos

Luego de efectuar inspección física por parte del grupo auditor de la Gerencia Magdalena al Establecimiento Penitenciario y Carcelario Rodrigo de Bastidas (Santa Marta), se constató que los vehículos a cargo del establecimiento se encuentran en las siguientes condiciones:

- La camioneta Furgón, marca chevrolet modelo 1986, se encuentra en estado inservible, y se encuentra ubicada a la intemperie en la parte interna del penal, zona de talleres.
- El Furgón marca mazda modelo 1995, no presentan las condiciones adecuadas para la movilización de los internos.
- Microbus, marca mitsubishi, modelo 1993, se encuentra en mal estado mecánico y fuera de servicio, está ubicado en el patio de la casa fiscal del establecimiento.
- Busetas marca Hyundai modelo 2007, y motocicleta marca Suzuki modelo 2009, vehículos en buen estado, al momento de la visita se encontraban en el taller, de acuerdo a lo informado por la entidad, estos vehículos no se han retirado del taller por falta de pago llevan dos meses sin usarlos.

Situación que afecta el proceso misional del establecimiento, por cuanto estos vehículos se usan para el traslado de internos remitidos a diligencias judiciales locales y regionales; así mismo, para el traslado de estos a otros centros penitenciarios.

Hallazgo 105. Definición Elementos de Seguridad

Se evidencia que a 31 de diciembre de 2010 la bodega de Almacén General reportó por elementos de seguridad, \$305,52 millones, correspondiente a: arcos detectores, sillas scanner, chalecos antibalas, cámara infrarroja, video cámaras, biométricos dactilares, circuitos cerrados de televisión, entre otros, los cuales son administrados y entregados por el Almacén General a los diferentes almacenes de

los establecimientos y no por el almacén de elementos de seguridad; inobservado lo establecido en el numeral 2 artículo 31 de la Resolución del INPEC 2462 de 2010, (en el cual se establecen las funciones del grupo de almacén de elementos de seguridad); situación que se presenta debido a que el INPEC en sus directrices no define de manera clara los elementos de seguridad e intendencia, ocasionando esta situación confusión al identificar dichos elementos para la administración, distribución y control en los diferentes almacenes.

Hallazgo 106. Reportes Trimestrales de Elementos de Seguridad

Los Establecimientos y las Regionales no cumplen con el envío de los reportes trimestrales de elementos de Seguridad (Armamento y Equipos de Seguridad) y las Regionales no las consolidan ni verifican la información, establecida en el procedimiento P.A. 30-010-02- Control y reporte de material de guerra, situación evidenciada del análisis de reportes trimestrales que reposa en el Almacén de elementos de Seguridad, donde se observa que de 150 Establecimientos y Regionales solamente 51 remitieron el informe del cuarto trimestre del 2010, es decir solamente el 32%, lo cual no permite efectuar un adecuado seguimiento y control administrativo frente a estos elementos.

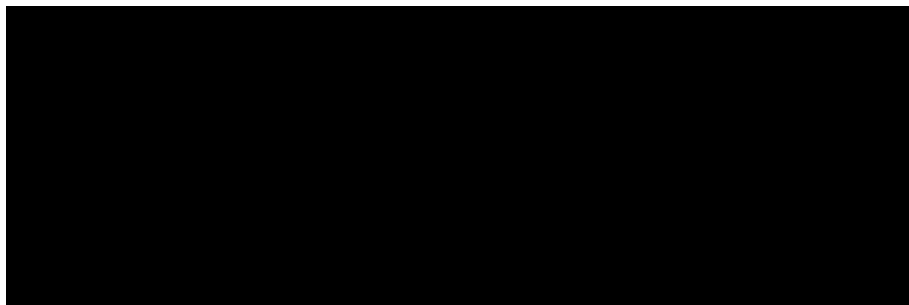
Hallazgo 107. Instalaciones del Almacén de Elementos de Seguridad

En visita efectuada al Almacén de elementos de seguridad, se evidenció que la estructura física es inadecuada para el almacenamiento de elementos que deben administrar y controlar dada la relevancia de lo que allí se custodia, los estantes para la ubicación de las armas se observan deteriorados y poco seguros de igual manera, no existen controles tecnológicos de seguridad, quedando el control del acceso limitado a candados y chapas de las puertas, generando estas condiciones riesgo de pérdida o deterioro del armamento y equipos de seguridad.

Hallazgo 108. Diferencias en Balance Consolidado Regionales

Se reitera la observación sobre las diferencias en la consolidación de los balances de las Regionales, como se evidencia mediante visita efectuada por la Gerencia Atlántico CGR, a la Subdirección Operativa Regional Norte, quien consolida los balances correspondientes a sus 16 establecimientos carcelarios adscritos, utilizando la herramienta Excel; sin embargo, se evidenció que este proceso no se realiza adecuadamente debido a las diferencias encontradas en la verificación de las cuentas seleccionadas, así:

Cuadro No. 33 **Balances Consolidados Regionales**



Fuente: Equipo Auditor

Contraviniendo los numerales 3.8 Conciliaciones de información, 3.12. Responsabilidad de los Contadores de las entidades públicos que agregan información, 3.19. Coordinación entre las diferentes dependencias de la Resolución 357 de 2008 de Control Interno Contable.

2.1. Evaluación Módulo PCT

Durante la vigencia 2010 el INPEC continuó con el arrendamiento del sistema de información PCT para el registro y control del sistema financiero de la Sede Central e integra los módulos de Presupuesto, Central de Cuentas, Tesorería, Contabilidad, Almacén, Parque Automotor y módulo de Bienes Inmuebles.

Hallazgo 109. Diccionario de Datos en PCT

Se evidenció que el sistema PCT – Módulo Almacén (que se utiliza para la administración de los inventarios) permite identificar los elementos por medio de los campos elemento, referencia (relación padre – hijo) y descripción; sin embargo, se encontró que una misma descripción tiene como identificación diferentes elementos, como se puede apreciar en la descripción “Videograbadora” que se identifica con los códigos de elemento 295, 680, 1116.

De otra parte, al momento de ingresar los bienes no se utilizan los campos correspondientes y determinados en los formularios de ingreso, como es el caso de los computadores y vehículos, en donde aunque existen los campos SERIAL y MARCA, no se incluye esta información sino que se incluyó todo en el campo Descripción. Lo anterior se presenta por falta de un diccionario de datos, en donde se determine la información a capturar para cada bien y en que campo se debe almacenar, para garantizar la integridad y consistencia de la información. Situación

que dificulta la administración y búsqueda de información, ya que origina datos redundantes y duplicados incidiendo en la oportunidad y disponibilidad de la información almacenada. Contraviniendo lo establecido en el artículo 2.a de la ley 87 de 1993.

Hallazgo 110. Sistema de Inventarios

Se evidenció que los elementos adquiridos por los establecimientos (diferentes a la sede central) son registrados y controlados en un sistema llamado "INVENTARIOS" desarrollado en una Base de datos ORACLE; al cual los establecimientos sólo tienen permiso de consulta ya que se administra y opera desde el nivel central. Este sistema no está integrado con el PCT lo que impide la organización y control de los bienes de la Entidad. Generándose así duplicidad de tareas, desgaste administrativo, deficiencias en el manejo y disponibilidad de la información y los recursos. Incumpliendo la Resolución 002462 del 02 de marzo de 2010 artículo 51 numeral 21 que establece "llevar un sistema computarizado de registro que permita controles actualizados y exactos de bienes...."

Hallazgo 111. Controles en Captura de Datos

En las revisiones realizadas al sistema PCT se detectaron debilidades en los mecanismos de control y falta de oportunidad en los cierres mensuales del módulo de almacén, ya que se observó que en el formulario "Entradas Nuevas" en el campo "fecha", se pueden ingresar fechas diferentes a la actual, situación evidenciada en la visita efectuada el 6 de abril, donde el sistema continuaba con fecha 31 de marzo para todos sus registros, encontrando el caso del comprobante 734 en el cual figura el ingreso de una pistola calibre 7.65 el 31 de marzo de 2011, sin embargo, la fecha real del reintegro del arma al Almacén fue el primero de abril de 2011, Originando riesgos para la ubicación de los elementos de seguridad en una fecha real.

Además, el sistema no permite hacer cargas masivas de elementos; incrementando la probabilidad de errores humanos en la captura de los datos, situación que puede generar fallas en la calidad, efectividad, integridad y confiabilidad de la información registrada. Contraviniendo lo establecido en la Resolución 357 de 2008, 3.15 eficiencia de los sistemas de información.

Hallazgo 112. Sistemas de información Equipos de seguridad

El Almacén de Elementos de Seguridad, cuenta además del sistema PCT (Sistema oficial de la Entidad), con dos sistemas de apoyo adicionales para el control del armamento y los equipos de seguridad, por cuanto el sistema PCT no

es suficiente para el control que debe tener este tipo de elementos; sistemas que no están incluidos en la relación de elementos controlados por la subdirección de Tecnología y comunicaciones. Al momento de cruzar la información de los sistemas se presentaron inconsistencias con el ingreso de la información reportada en cada uno de ellos; referidas a cantidades, entradas y salidas de elementos; generando duplicidad de tareas y falta de integridad en la información almacenada. Situación que evidencia incumplimiento a lo establecido en el numeral 3.15 Eficiencia de los sistema de información de la Resolución 357 de 2008 sobre control interno Contable.

Es importante aclarar que la entidad puede implementar oficialmente todos los mecanismos de control que considere necesarios y oportunos para el desarrollo de sus labores pero debe garantizar la efectividad de las acciones.

3.2.2. Seguimiento Glosas Cámara de Representantes Comisión Legal de Cuentas Resolución No.001 De 2010 Proceso Contable, Administrativo y Presupuestal

Del Orden Presupuestal

- Durante tres años consecutivos, la Contraloría General de la República ha informado que el INPEC ha superado los valores reglamentarios en la constitución de la reserva presupuestal del rubro de inversiones así: 2008 por el 22,10%, 2009 por el 60.14% y el 2010 con el 48.46%, evidenciando que la Entidad está ejecutando el presupuesto de inversión en la vigencia siguiente.

Del Orden Contable

- La Entidad continúa presentando déficit del ejercicio, quedando para el año 2010 por \$98.047,18 millones, correspondiendo especialmente a ajustes de ejercicios anteriores por depuración a los procesos judiciales.
- Los avances y anticipos a 31 de diciembre de 2010 corresponden en su mayoría a causaciones de los proyectos de inversión.
- La cuenta Avances para viáticos y Gastos de Viaje quedó en cero a la fecha de corte del 2010.
- El valor de terrenos pendientes de legalizar se reduce a \$1.701,17 millones como producto de los procesos de legalización efectuados por el grupo de activos fijos del INPEC.
- A 31 de diciembre de 2010 la cuenta de Propiedad, Planta y Equipo no explotados se incrementó frente al año anterior, quedando esta en \$1.828,74 millones, se

evidenció que el incremento correspondió especialmente a reclasificaciones de cuentas contables efectuadas por la Sede Central y la Regional Central.

- La cuenta 325530 de bienes pendientes de legalizar se redujo frente al año anterior, por la legalización de terrenos y edificaciones, quedando a 31 de diciembre de 2010 un saldo de \$7.079,40 millones.
- La Entidad no presentó la certificación emitida por el Contador de la Entidad, de que las cifras reflejadas en los estados financieros fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad.
- La Entidad continúa sin sistema de costos debidamente implementados.
- Los saldos de las cifras continúan siendo inconsistentes y no razonables, quedando para el año 2010 en el 148% con opinión negativa.

Del Orden Administrativo

- El archivo, control y manejo documental en la Entidad no cumple con lo establecido en la ley de archivo No. 594 de 2000, y dentro del seguimiento no se observó acciones por parte de la Entidad en mejorar las observaciones que la Contraloría General ha dejado sobre el tema.
- Continúan las deficiencias en la desagregación de funciones en las áreas financieras en los establecimientos de reclusión.
- Frente a las directrices del programa gobierno en línea, el INPEC no ha reportado la información que demuestra su avance, de acuerdo a lo informado por la Entidad no se cuenta con líder de gobierno en línea al interior de la Entidad, sin embargo presentan un seguimiento del avance por cada fase así:

Información	Interacción	Transacción	Transformación	Democracia
100%	100%	64%	76%	50%