

89111

Contraloría General de la República :: SOD 02-07-2019 14:38
Al Contestar Cite Este No.: 2019EE0078334 Fol:4 Anex:0 FA:0
ORIGEN 89112-DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL PARA EL SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y
SEGURIDAD / MARÍA FERNANDA ROJAS CASTELLANOS
DESTINO OSEMPEC
ASUNTO RESPUESTA DE FONDO DENUNCIA 2018-142532-82111-D, RADICADO SIGEDOC
OBS

Bogotá D.C.

2019EE0078334



Señores
Directivos Sindicales
Organización Sindical de Empleados Penitenciarios y Carcelarios "OSEMPEC"
Carrera 8 No. 11 – 39 Oficina 320 Edificio Garcés Borrero
Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta de Fondo Denuncia 2018-142532-82111-D, Radicado SIGEDOC
2018ER0082253.

Respetados Señores:

En forma comedida damos respuesta a la petición citada en el asunto, luego de obtener información y documentación tendiente al esclarecimiento de los hechos denunciados, en ejercicio de la competencia funcional otorgada por el señor Contralor General de la República a esta Delegada, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Se suscribió el Contrato No. 133 de 2018 con el comisionista COMIAGRO S.A. del cual a través de la operación de Bolsa Mercantil de Colombia No. 31793209 resultó adjudicado a UTTA (Unión Temporal Tecnología Avanzada 2018 – UTTA) por valor de \$16.830.971.500 para la prestación del Servicio ininterrumpido de Vigilancia Electrónica para las Personas Privadas de la Libertad (PPL) a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, con detención domiciliaria, prisión domiciliaria, beneficios administrativos o con medida de aseguramiento privativa de la libertad (SVE) a nivel nacional. La cantidad máxima y simultánea de dispositivos a monitorear se estimó en 5.300 y el valor máximo diario del servicio de monitoreo se estimó en \$29.025. Como toda operación de Bolsa, está sujeta a la ejecución de obligaciones contractuales contenidas en la Ficha Técnica de Negociación - FTN y en el Documento de Condiciones Especiales – DCE.

El inicio de la Operación mercantil se surtió el 28 de mayo de 2018 y se estimó su finalización para el 20 de diciembre de 2018 o hasta agotar los recursos, lo que sucediera primero. La negociación efectuada se encuentra sujeta al Reglamento de Funcionamiento y Operación de la Bolsa Mercantil de Colombia, Ficha Técnica de Negociación – FTN - y el Documento de Condiciones Especiales –DCE-. Mediante acta No. 1703 del 29 de junio de 2018 se suscribió el Acta de Inicio del contrato. Los plazos para la prestación del servicio contratado se encuentran establecidos en la Ficha Técnica de Negociación, los cuales se encuentran divididos en cinco (5) etapas que describen un conjunto de actividades a cargo de UTTA y el Comitente Vendedor.

En la Ficha Técnica de Negociación, se establecen los plazos para la prestación del servicio contratado, los cuales se encuentran divididos en las siguientes etapas:

- La Etapa 1: Corresponde a la formalización del negocio y firma de documentos, definición de la plataforma tecnológica que se implementará para el desarrollo de la etapa 3 - prestación del servicio, cronograma de implementación y migración; duración estimada: 2 días hábiles. La formalización del negocio ocurrió el 7 de junio de 2018.
- La Etapa No. 2 Se refiere a la transición del servicio del anterior operador del sistema de vigilancia electrónico al nuevo operador; duración estimada: 45 días calendario a partir del sexto día hábil después del cierre de la negociación. El cierre de la negociación se surtió el 28 de mayo de 2018.
- La Etapa No. 3: Corresponde a la implementación de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio de vigilancia electrónico de acuerdo a las condiciones del DCE. Duración estimada: un máximo de 45 días contados a partir del sexto día hábil después del cierre de la negociación de acuerdo a las condiciones del DCE. Todos los elementos de infraestructura adicionales necesarios (ej. Software de monitoreo, mesa de ayuda, web services) y en general todo lo que se requiera para la adecuada prestación del servicio se encuentran contenidos en esta etapa.
- La Etapa No. 4: Corresponde al servicio de monitoreo de los dispositivos remotos. Duración estimada: un máximo de 45 días calendario contados a partir de la entrada en funcionamiento del centro de monitoreo de Medellín.
- La Etapa No. 5 Se refiere a la continuidad en el servicio de Monitoreo ininterrumpido de todos los dispositivos remotos y el servicio de apoyo técnico para los Data Center, Centros de Monitoreo y los procesos de instalaciones, desinstalaciones y mantenimientos correctivos en el lugar donde reside la PPL. Esta etapa inicia formalmente con la firma del acta de inicio en producción del servicio.
- Etapa No. 6 hace referencia al inicio del proceso de transición de salida del servicio.
- Etapa No. 7 a la finalización de la Negociación y Liquidación.
- El 19 de julio de 2018 se suscribió el contrato de interventoría No. 151 de 2018 entre el USPEC y el Consorcio Seguridad TICS cuyo objeto es *"la interventoría técnica, administrativa, operacional, legal y financiera para la solución integral del Servicio ininterrumpido de Vigilancia Electrónica para las Personas Privadas de la Libertad (PPL) a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, con detención domiciliaria, prisión domiciliaria, beneficios administrativos o con medida de aseguramiento privativa de la libertad (SVE) a nivel nacional"*.

II. HECHOS

Particularmente las pretensiones objeto de denuncia se pueden resumir de la siguiente manera:

1. "Dar cumplimiento a lo plasmado en inciso "Diseño" del DCE, debiendo contener una solución integral de un Centro de Monitoreo con las adecuaciones físicas, mobiliaria y de dotación tecnológica y aceptación del diseño por parte del INPEC.
2. Cumplir lo especificado en la FTN frente a la transferencia de conocimiento que establece una intensidad horas de 40 horas y no fraccionadas de 7 horas por grupo como se efectuó.
3. Cumplimiento a las especificaciones técnicas y contractuales pactadas por USPEC y la empresa contratista UTTA; así como la verificación de su cumplimiento por parte de la USPEC
4. Visitar al CERVI a fin de corroborar las anomalías plasmadas en este documento y escuchar al personal del CCV que labora allí".

III. ACTUACIONES SURTIDAS

Con el fin de adelantar la actuación de control fiscal, se incorporó como insumo dentro de la auditoría financiera efectuada en el primer semestre de 2019 a la USPEC:

- Se efectuó visita a los CERVI de Bogotá y Medellín con el fin de atender lo mencionado por el peticionario y referido en el punto No. 4 mencionado anteriormente.
- Durante las visitas se realizaron pruebas de auditoria con el fin de comprobar lo mencionado en la Ficha Técnica de Negociación y Documento de Condiciones Especiales.
- Se solicitó información tanto a la USPEC, como al INPEC y a la Interventoría.
- Se efectuó un análisis de la información recopilada y de la obtenida en las pruebas efectuadas.
-

IV. DE LA DENUNCIA EN PARTICULAR

Con miras a abordar lo enunciado en el acápite de los hechos, se procederá a dar respuesta a los mismos, conforme fueron expuestos en siguientes términos:

- [1] “(...) dar cumplimiento a lo plasmado en inciso “Diseño” del DCE. Solución que debe contener un Centro de Monitoreo con las condiciones físicas, mobiliario y dotación tecnológica.

En desarrollo de la visita técnica practicada en la USPEC, se evidenció que El Centro de Monitoreo visitado en Bogotá se ha desarrollado conforme a los requisitos exigidos a los DISEÑOS a los que se llegó de común acuerdo con el INPEC y USPEC. Así mismo se han efectuado las adecuaciones de las áreas laborales y comunes del piso 8º y 9º del edificio Seguros Patria donde funciona el CERVI en la ciudad de Bogotá. Si bien se presentó un atraso respecto al acondicionamiento de parte del piso 9º fue debido a que el anterior contratista UTSES no había retirado sus equipos y hasta tanto no fue posible intervenir este espacio por parte del nuevo contratista UTTA. El CERVI de Medellín se encontró operativo al momento de la visita realizada. Si bien algunas configuraciones no se encontraban a nivel óptimo de uso, esta situación se debía a que el INPEC no había socializado con todos sus funcionarios todas las opciones disponibles y ventajas que ofrecía la solución implementada, más precisamente en el aprovechamiento de las comunicaciones IP entre los 2 CERVIs. Esto fue puesto en conocimiento de los funcionarios del INPEC y subsanado.

Respecto al cumplimiento de la normatividad técnica, durante el desarrollo de la auditoría, el contratista efectuó algunos ajustes para la obtención de la certificación RETIE, tanto en el CERVI de Bogotá como el de Medellín. La Interventoría estuvo al tanto de la situación durante todo el proceso.

- [2] “(...) Cumplir lo especificado en la FTN y DCE frente a la transferencia de conocimiento que establece una intensidad horas de 40 horas y no fraccionadas de 7 horas por grupo como se efectuó.

La ficha técnica de negociación (FTN), aplicada a la negociación lograda con UTTA determino en su numeral 7.1 Obligaciones del comitente Vendedor inciso 35 del Literal C “Se debe proporcionar una transferencia de conocimiento en las instalaciones del CERVI sobre la operación, administración, configuración, roles, auditorías y reportes, (y otros aspectos adicionales que se requieran para la adecuada prestación del servicio) con una periodicidad mínima trimestral durante la vigencia de la negociación, con una duración de cuarenta (40) horas para el entrenamiento inicial y de ocho (8) horas para los siguientes”.

En el Documento de Condiciones Especiales DCE aplicada a la negociación lograda con UTTA determino en su numeral 2. Software de Monitoreo Electrónico, Ítem 2.2.23. “El Comitente vendedor debe proporcionar una transferencia de conocimiento en las instalaciones del CERVI sobre la operación, administración, configuración, roles, auditorías y reportes, (y otros temas adicionales que se requieran para la adecuada prestación del servicio) con una periodicidad mínima trimestral durante la vigencia de la negociación, con una duración de 40 horas para el entrenamiento inicial y de 8 horas para los siguientes. Debe incluir materiales para las prácticas y la expedición de la certificación para todos los participantes. La capacitación inicial

deberá hacerse a partir de que el sistema se encuentre completamente operativo, según lo contemplado en la Etapa 5 de la Ficha Técnica de Negociación”.

La Empresa UTTA con oficio de fecha 07 de octubre de 2018 presenta cronograma de capacitación – Monitoreo PPL en el siguiente realizado cuadro se relaciona la capacitación realizada en Medellín y Bogotá con planillas de asistencia con una intensidad horaria de ocho (8) horas diarias:

CIUDAD	FECHA	TORMATO	#DE PERSONAS	DURACION HORAS
Medellín	12/07/2018	Presencial	19	8 Horas
Bogotá	26/07/2018	Presencial	21	8 Horas
Bogotá	27/07/2018	Presencial	22	8 Horas
Bogotá	30/07/2018	Presencial	21	8 Horas
Bogotá	31/07/2018	Presencial	22	8 Horas
Medellín	02/08/2018	Virtual	16	6 Horas
Bogotá	27/08/2018	Virtual para todas las regionales	30	4 Horas
Bogotá	30/08/2018	Presencial	8	6 Horas
Bogotá	06/09/2018	Presencial	10	8 Horas
Bogotá	07/09/2018	Presencial	10	8 Horas
Bogotá	13/09/2018	Presencial	8	8 Horas
Bogotá	14/09/2018	Presencial	8	8 Horas
Bogotá	18/09/2018	Presencial	10	4 Horas

- Informes capacitación Centro de Monitoreo Medellín

De acuerdo al desarrollo del plan de trabajo, se llevó a cabo la capacitación al personal encargado del manejo de la aplicación CHRONOS para monitoreo y seguimiento de las PPL, esta actividad se realizó en las instalaciones del INPEC, posteriormente se realizó ilustración de CHRONOS junto con su funcionamiento y alcance realizando prácticas del manejo del herramienta por parte de los funcionarios del INPEC, se resolvieron inquietudes sobre el funcionamiento, navegación y manejo de la aplicación, para tal efecto se realizaron simulaciones de implementación, activación de un dispositivo a un PPL, los funcionarios monitorearon por medio de CHRONOS los desplazamientos permitidos y no

permitidos del PPL, así mismo se identificaron alertas generadas desde el dispositivo, junto con la asignación de visitas técnicas y otros manejos.

- **Informes capacitación Centro de Monitoreo Bogotá**

De acuerdo al desarrollo del plan de trabajo, se llevó a cabo la capacitación al personal encargado del manejo de la aplicación CHRONOS para monitoreo y seguimiento de las PPL, esta actividad se realizó en las instalaciones del CERVI, desde las 9.00 AM hasta las 5:00 PM, la capacitación fue dirigida por funcionarios de Nueva Era Soluciones. Durante la capacitación se profundizó: en manejo del dispositivo el funcionamiento de la aplicación CHRONOS, haciendo énfasis en el ROL de cada usuario, para acondicionar cada perfil de acuerdo a la necesidad, creación de geocercas, asignación de agendas, suspensión de agendas, monitoreo, seguimiento al PPL, identificación y manejo de alarmas, alarmas y eventos registrados en CHRONOS. Se llevó a cabo la capacitación al personal de CERVI encargado del manejo de la aplicación CHRONOS para instalación monitoreo y seguimiento del PPL, actividad dirigida por funcionario de UTТА.

Se expuso el funcionamiento del dispositivo que llevaran las PPL explicando los elementos que componen un Kit de instalación para un PPL, se explicó paso a paso que debe realizarse en campo en la plataforma CHRONOS, manejo de la herramienta y alcance por los funcionarios del INPEC desde los perfiles de instalador en Campo, en sala y monitoreo, además se resolvieron inquietudes sobre el funcionamiento, navegación y manejo de la aplicación.

En las capacitaciones, brindadas en 40 horas con la participación de varios grupos del CERVI INPEC, se abordaron los temas concernientes a la gestión del sistema de monitoreo CHRONOS. Aunque hubo inconformidad por parte del INPEC respecto a las horas de capacitación, así es como se encuentra establecido en el DCE y en el numeral "2.2.23 *Transferencia de Conocimiento para el CERVI*"; no obstante el contratista dispuso de más horas de capacitación para disminuir la inconformidad del INPEC. La Interventoría también ha estado al tanto y ha presionado en este sentido al contratista UTТА.

[3] "(...) Cumplimiento especificaciones técnicas y contractuales pactadas por USPEC y la empresa contratista UTТА.

En el Documento de Condiciones Especiales (DCE) se incluyeron algunos aplicativos técnicos dentro de los numerales "2 software de monitoreo electrónico" y el "2.3 software de gestión SIGECER". Se indica allí que el software de monitoreo debe ser suministrado por el nuevo Contratista UTТА, mientras el software SIGECER desarrollado y adaptado por el anterior contratista UTSES, debe ser ajustado y acondicionado por UTТА, de acuerdo a unos nuevos requisitos definidos por el CERVI-INPEC.

Dentro de lo referente al software se destacan por importancia fundamental, el de monitoreo electrónico y un software de carácter administrativo. El de monitoreo resulta esencial para el servicio de vigilancia electrónica y sin él no es posible ni la instalación ni el monitoreo de los dispositivos que se incorporan a la humanidad de

las Personas Privadas de la Libertad. El otro software, el administrativo, más que provisión la responsabilidad a cargo de UTТА es la de personalizar y adecuar el sistema ya existente, que en su momento fue suministrado por el anterior contratista UTSES; este sistema se ha denominado SIGECER.

Se ha presentado un atraso con respecto a la personalización y adecuación del software SIGECER, por parte del contratista UTТА, conforme a lo estipulado en el Documento de Condiciones Especiales.

El SIGECER: Consta de 3 Módulos: 1) Módulo de mesa de ayuda o "help desk", 2). Módulo de inventario y 3). Módulo de novedades.

La mesa de ayuda se debía integrar con el software de monitoreo Chronos, para facilitar el reporte de fallas detectados en los dispositivos de vigilancia electrónica.

Teniendo en cuenta lo ya referido en los antecedentes, la Etapa No. 3 debió finalizar el 22 de julio de 2018, y con ella también la disposición y puesta a punto de toda la infraestructura de hardware y software para la prestación del servicio de vigilancia electrónica a PPL.

No obstante, se observa que de acuerdo a los informes efectuados por la interventoría y a lo comprobado en las visitas realizadas a los CERVI por la CGR, la adaptación y personalización del software SIGECER se encontraba inconclusa. No obstante, la entrega formal del INPEC al nuevo contratista UTТА también se realizó de manera tardía a lo pactado inicialmente y de allí se inició la demora en su implementación.

[4] (...) Visitar al CERVI a fin de corroborar las anomalías plasmadas en este documento y escuchar al personal del CCV que labora allí (...)"

En las visitas realizadas a los CERVI del INPEC durante el desarrollo de la auditoría, se observaron dispositivos de monitoreo activos reportados en el software Chronos sobre los que no fue posible identificar su ubicación en tiempo real. Se realizó acompañamiento a algunas visitas de verificación donde se encontraron algunas dificultades tanto técnicas como logísticas que daban origen a esta situación, como nivel bajo de señal disponible de los operadores de telefonía móvil en el sector donde residen los PPL, algunos aspectos de la estructura de la vivienda de los PPL que afectaban la distribución de la señal, dificultad para ubicar la vivienda de los PPL incluso para el mismo personal del INPEC, riesgos de orden público en vías de acceso, hasta algunas intermitencias en la plataforma para labores de activación. Varios de estos aspectos no eran reflejados en la aplicación de Monitoreo Chronos, tanto porque la aplicación no los podía interpretar ya que eran ajenos a su entorno, y también porque el INPEC tampoco registraba esta situación, ya que solo se evidenciaba algunas veces dentro del registro del acta de visita de verificación, la cual era posteriormente digitalizada a formato PDF. Tampoco se evidencian reportes detallados o bitácoras por parte del INPEC sobre las indagaciones que han

efectuado con los PPL para determinar las circunstancias que han llevado a no tener certeza sobre la ubicación de los dispositivos que no la reportaban.

También puede observarse que ante la situación presentada, INPEC y USPEC no definieron mecanismos alternativos para mitigar el efecto de lo ya mencionado, y en consecuencia, la gestión de los riesgos en el desarrollo del proyecto presenta deficiencias.

V. CONCLUSIONES

Así las cosas, atendiendo los hechos de su denuncia y una vez surtidos los trámites administrativos correspondientes para dar respuesta a su solicitud, con fundamento en la revisión técnica de los contratos se evidenció:

- La FTN y la DCE establecieron condiciones que en la práctica resultaron de difícil comprobación, para la USPEC, INPEC e Interventoría.
- En el DCE numeral 2.3 "Software de Gestión SIGECER" presentaba atrasos en su implementación, lo cual ya había sido objeto de observación por este ente de control y se reiteró nuevamente.
- En cuanto a los CERVI, se encontraron algunos elementos que fueron reutilizados por el contratista UTTA, dejados por otros contratistas anteriores, no obstante también se identificaron elementos adicionales a los estipulados en los documentos base de la negociación, puestos en funcionamiento por UTTA para permitir una transición operativa del servicio de monitoreo. No obstante, estos cambios no se encontraron legalizados, por lo cual fue objeto de observación.
- Si bien es cierto se viene ejecutando el proyecto, el mismo ha tenido una serie de situaciones atribuibles ya sea a la USPEC, INPEC y a la UTTA que han afectado el correcto desarrollo del proyecto.

En consecuencia, la Contraloría ha comunicado cinco hallazgos con carácter administrativo, con el fin de que se incorporen medidas correctivas a través de planes de mejoramiento que permitan subsanar a futuro las situaciones evidenciadas:

Hallazgo No. 17: Gestión de riesgos y protocolos de diagnóstico, pruebas y aceptación del servicio de vigilancia electrónico

Hallazgo No. 18: Legalización de actividades no contempladas contractualmente

Hallazgo No. 19: Exigencia de las garantías

Hallazgo No. 20: Software SIGECER

Hallazgo No. 21: Apoyo tecnológico en la programación de visitas a domicilios de los PPLs



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Le recordamos que la Contraloría General de la República, estará dispuesta a atender cualquier inquietud con la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política.

Cordialmente

María Fernanda Rojas Castellanos
Directora de Vigilancia Fiscal

Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Reviso: Nilza Etelvina Bernal Lizcano-Supervisora
Proyecto: Juan Carlos Quesada Arboleda-Auditor