

8100-DINPE-

2018IE011.1193

Bogotá, D.C.,

21 SEP 2018

Señores
DIRECTORES, SUBDIRECTORES, DIRECTORES REGIONALES, DIRECTORES ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION DEL ORDEN NACIONAL.
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC
País.-

Asunto: INSTRUCCIONES DE EJECUCION Y MATERIALIZACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS.
(ART. 19 LEY 65 DE 1993)

Cordial saludo,

En atención a los hallazgos realizados por la Contraloría General de la Nación, se convocó al Comité de Coordinación de Funciones y Competencias INPEC-USPEC, con el fin de brindar una solución integral en el tema de **CONVENIOS INTERADMINISTRATIVO CON ENTES TERRITORIALES.**

Como resultado del mismo, entre otras, se suscribió "Convenio Interadministrativo No. 150 de 2018", el día 13 de Julio de 2018, el cual fue objeto de un acto "Modificatorio 01 de 2018", el día 13 de Septiembre de 2018, con el siguiente objeto:

"Aunar esfuerzos administrativos, jurídicos, tecnológicos, humanos, logísticos entre otros, con la finalidad de invertir los recursos aportados por las entidades territoriales destinados a los establecimientos de reclusión del orden nacional – ERON – a cargo del INPEC, que reciben personas sindicadas con detenciones preventivas".

Por lo anterior, al momento de realizar cualquier tipo de negociación con el Ente Territorial se debe tener en cuenta, entre otras:

1. Verificación de la Competencia del Director Regional, en cumplimiento a Resolución de Delegación No.002353 del 26 de julio de 2018, acorde con artículo 4, numeral 2, que señala:

"Delegar en los Directores Regionales del INPEC, la competencia para: (...)

Celebrar Contratos Interadministrativos con entes territoriales, según lo establecido en el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, hasta el tope máximo de la menor cuantía, equivalente a MIL SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (1000 SMMLV), en beneficio de los Establecimientos de Reclusión adscritos a la Dirección Regional, o los que surjan sin erogación presupuestal excepto los celebrados con Bogotá D.C.(...)"

2. Verificar de manera exacta los bienes y servicios a recibir, objeto del posible convenio interadministrativo, para determinar si se involucra a la USPEC, teniendo en cuenta los parámetros contenidos en el Decreto 0204 de 2016, norma que determina la competencia de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) en materia de:

- Artículo 2.2.1.12.2.1. Bloqueo e inhibición de dispositivos de comunicación no autorizados a personas privadas de la libertad.
- Artículo 2.2.1.12.2.2. Criterios de priorización para la adecuación de locaciones y dotación de elementos tecnológicos necesarios para la realización de audiencias virtuales.
- Artículo 2.2.1.12/3. Locaciones físicas para audiencias judiciales y diligencias de órganos de control dentro de los establecimientos de reclusión.
- Artículo 2.2.1.12.2.6. Infraestructura para la efectiva prestación de los servicios penitenciarios y carcelarios
- Artículo 2.2.1.12.2.8. Dotación de elementos para la función de custodia y vigilancia.

Algunos de los posibles bienes o servicios a recibir por parte de los entes territoriales:

- Vehículos para transporte de internos y su mantenimiento
- Equipo médico
- Medicamentos
- Alimentos,
- Equipos tecnológicos de seguridad y vigilancia
- Armamento
- Elementos de construcción, y/o servicios de construcción

Nota. Bienes que deben ser tomados como ejemplo, debiendo por lo tanto, el Director Regional realizar un estudio jurídico y minucioso de cualquier otro bien pretenda ser parte de la negociación con el ente territorial, que no se encuentre relacionado en el presente oficio, para verificar si la USPEC debe ser involucrada en el convenio.

2.1. Verificar igualmente, cuando se trate de bienes que se vayan a recibir por un establecimiento, por ofrecimiento en **DONACIÓN** por parte de entidades territoriales, tal como se señaló en el numeral anterior, la competencia de la **USPEC**, de acuerdo al Decreto 0204 de 2016 y teniendo como ejemplo los siguientes:

- Vehículos para transporte de internos y su mantenimiento
- Equipo médico
- Medicamentos
- Alimentos,
- Equipos tecnológicos de seguridad y vigilancia
- Armamento
- Elementos de construcción, y/o servicios de construcción

Nota. Bienes que deben ser tomados como ejemplo, debiendo por lo tanto, cada Director Regional realizar un estudio jurídico y minucioso de cualquier otro bien que pretenda ser parte de la **DONACIÓN**, que no se encuentre relacionado en el presente oficio, para verificar si la **USPEC** debe ser involucrada en el trámite de la misma.

3. Una vez se establezca el tipo de bien o servicio y se determine que dadas las características del mismo debe intervenir la **USPEC** en el proceso de contratación interadministrativa, se iniciará el trámite **(DIRECTOR REGIONAL (Delegado) – USPEC – ENTE TERRITORIAL)**, así:

3.1. **EL DIRECTOR REGIONAL DELEGADO** iniciará contactos con la **USPEC**, a través de los siguientes enlaces de la **USPEC**:

buzonjudicial@uspec.gov.co
Notificacionescontractual@uspec.gov.co
Jaime.duran@uspec.gov.co
Tatiana.baquero@uspec.gov.co
dgeneral@uspec.gov.co

Informará igualmente del inicio del trámite a la Subdirección de Gestión Contractual, a través del correo convenios.contratos@inpec.gov.co, sin ser excluyente esta información, de los consolidados en base de datos que debe realizar cada regional sobre cada uno de los convenios con entes territoriales.

3.2. **EL DIRECTOR REGIONAL DELEGADO** deberá dar cumplimiento a compromisos comunes y de los que estén a cargo solo del **INPEC**, acorde con el **Convenio Interadministrativo No. 150 de 2018**, suscrito el día 13 de Julio de 2018, el cual

fue objeto de un acto "Modificatorio 01 de 2018", el día 13 de Septiembre de 2018, entre otras, de lo siguiente:

Buscar los mecanismos administrativos que permita una gestión ágil y eficaz entre las partes y las entidades territoriales².

Igualmente y acorde con el Convenio Interadministrativo con la USPEC, deberá:

"(...) 1. Disponer de todo el recurso humano y logístico a fin de cumplir con el objeto del presente convenio.

2. Suministrar a la USPEC, información relacionada con la definición de necesidades de los establecimientos de reclusión del orden nacional ERON así:

2.1. Solicitud conjunta del Director Regional del INPEC, del Director del ERON y el representante de la entidad territorial con la finalidad de plantear el destino, el uso o la inversión de los recursos aportados por la entidad territorial.

2.2. Proyecto de minuta del convenio interadministrativo de integración de servicios con la entidad territorial aportante.

2.3. Documentos que validen la representación legal y delegaciones de ser necesarios para quienes suscriban el convenio.

2.4. Propuesta de la entidad territorial al INPEC y USPEC

2.5. Ficha Técnica acompañada, de ser necesario, -de concepto técnico emitido por el Grupo de Infraestructura, Oficina Sistemas de Información, Dirección de Atención y Tratamiento o la dependencia competente según el caso

3. Gestionar a través de su delegado la consecución de la documentación del INPEC y la entidad territorial aportante y la entregará a la USPEC, para la suscripción del convenio interadministrativo de integración de servicios.

4. Designar un (1) representante, como integrante del Comité de Supervisión del presente Convenio.

5. Las demás que se requieran para desarrollar el objeto del presente Convenio Interadministrativo (...)"³

EL DIRECTOR REGIONAL DELEGADO, debe conocer los **COMPROMISOS DE LA USPEC**, para coordinar de forma ágil su consecución y firma del Convenio Interadministrativo INPEC – USPEC - MUNICIPIO, así:

"SEPTIMA.- COMPROMISOS A CARGO DE LA USPEC: En virtud del presente Convenio Interadministrativo se compromete a:

1. Disponer de todo el recurso humano y logístico a fin de cumplir con el objeto del presente convenio.

2. Adelantar dentro de sus competencias, las labores de asesoría técnica para la formulación, estructuración de los convenios interadministrativos de integración de servicio con las entidades territoriales aportantes.
3. Elaborar los estudios y documentos previos, así como la minuta del convenio interadministrativo de integración de servicios que será suscrito con la entidad territorial aportante. En estos documentos deberá incluirse entre otros aspectos, el monto de los aportes, el destino de los mismos, las necesidades requeridas, sus características, condiciones técnicas, el plazo durante el cual deberá cumplirse el objeto convenido.
4. Designar un (1) representante, como integrante del Comité de Supervisión del presente Convenio.
5. Las demás que se requieran para desarrollar el objeto del presente Convenio (...)"

Nota 1: No obstante que los estudios previos y la minuta del Convenio Interadministrativo están en cabeza de la USPEC, se han realizado unas minutas guías para que el Municipio las elabore y suscriba los **ESTUDIOS PREVIOS**, además, se anexa un proyecto de **MINUTA DE CONVENIO INTERADMINISTRATIVO INPEC - USPEC - MUNICIPIO**, el cual debe ser ajustado por las características especiales de cada ente territorial y acorde con los bienes y servicios a entregar.

Nota 2: Se debe realizar en cada convenio **UNA FICHA TECNICA**, clara e inmodificable que haga parte integral del Convenio.

Nota 3: Se debe realizar un anexo al convenio donde cada establecimiento previamente señale al ente territorial y a la USPEC, los documentos necesarios: para ingreso a almacén, informes de supervisión y liquidación del convenio, para que haga parte integral del convenio.

Nota 4. Deberá el Director Regional además del archivo físico, realizar una **base de datos** de todos y cada uno de los Convenios Interadministrativos INPEC - USPEC - MUNICIPIO, discriminando, como mínimo el objeto, documentos soportes, el ente territorial, el valor, relación detallada (ingreso a almacén) y su costo (anexando actas de recibo y entrega a internos), hasta su liquidación.

Cuando se trate de **DONACIONES** en los que deba participar la **USPEC**:

El **DIRECTOR REGIONAL** (con delegación), recibe ofrecimiento de donación por parte de **ENTIDADES TERRITORIALES** de bienes o servicios en los que tenga competencia **USPEC**, como los que se señalaron en el numeral 2 del presente oficio, se presentará a la **USPEC** para su consideración, un concepto técnico y jurídico acerca de la viabilidad de aceptación de la donación, y la **USPEC**, una vez conozca del mismo, emitirá el concepto técnico y jurídico definitivo para la aceptación.

Nota 1: Deberá el Director Regional, además del archivo físico, realizar una base de datos de todas y cada una de las donaciones donde se involucra a la USPEC, discriminando, como mínimo, los documentos soportes de la donación, la procedencia de los bienes, relación detallada (ingreso a almacén) y su costo (anexando actas de recibo y entrega a internos).

Nota 2: En este caso no es necesario realizar Minuta alguna.

5. Cuando se determine que dado el tipo de BIEN O SERVICIO a recibir, solo interviene el **INPEC Y EL ENTE TERRITORIAL**, así:

EL DIRECTOR REGIONAL DELEGADO, basado en el artículo 19 de la ley 65 de 1993, determina que es competencia exclusiva del INPEC y del ENTE TERRITORIAL, normatividad que establece:

"(...) RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES. Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones:

a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión:

b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales;(...)

d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios. (...)" Resaltado y subrayas fuera de texto.

Nota. A continuación se realizan listados, los cuales deben ser tomados como ejemplo, debiendo por lo tanto, cada Director Regional realizar un estudio jurídico y minucioso de cualquier otro bien que pretenda ser parte de la negociación con el ente territorial, que no se encuentre relacionado en el presente oficio:

a) Pago de Sobresueldos

- Debe incluirse en la ficha técnica un listado de los funcionarios del establecimiento, con los datos básicos y con el número de cuenta y banco de cada uno de ellos, para que el municipio consigne directamente el dinero en dichas cuentas, elaborando las planillas correspondientes con firma y huella del funcionario que recibe.
- Está prohibido cualquier consignación en cuentas diferentes a la señalada por cada funcionario.

b) Dotación elementos y recursos necesarios para la Población Privada de la Libertad – PPL como son:

- Kits de Aseo,
- Colchonetas, sábanas, sobre sábanas, fundas, almohadas (para estos bienes deben seguir ficha técnica elaborada por la Dirección de Atención y Tratamiento-

- acompañado de concepto técnico emitido por la Dirección de Atención y Tratamiento del INPEC).
- Combustible. (Diligenciar la planilla existente en el INPEC para control del mismo, anexas todos los comprobantes necesarios y registros de calidad)
 - Transporte de Internos (proceso que corresponde a Contratación suscrita por el Municipio con una transportadora para que ésta preste el servicio de transporte a la PPL a cumplimiento de Diligencias Médicas y Judiciales reclusos en determinado Establecimiento Penitenciario y Carcelario. Con el cumplimiento de requisitos legales especialmente lo referente a garantías contractuales y legales, dada la relevancia que atañe el transporte de internos)

Una vez se defina que NO debe intervenir la USPEC, EL DIRECTOR REGIONAL DELEGADO procede a tramitar la suscripción del CONVENIO INTERADMINISTRATIVO INPEC – MUNICIPIO, trámite que se realizará así:

El director del Establecimiento debe suministrar a la Dirección Regional, como mínimo lo siguiente:

- a) Solicitud conjunta del Director del ERON y el representante de la entidad territorial con la finalidad de plantear el destino, el uso o la inversión de los recursos aportados por la entidad territorial.
- b) Estudios Previos proyectados y suscritos por el Representante Legal del Municipio.
- c) Proyecto de minuta del convenio interadministrativo de integración de servicios con la entidad territorial aportante.
- d) Documentos que validen la representación legal y delegaciones de ser necesarios para quienes suscriban el convenio.
- e) Propuesta de la entidad territorial al INPEC
- f) Ficha Técnica acompañada de la ficha técnica elaborada por la Dirección de Atención y Tratamiento - acompañado de concepto técnico emitido por la misma Dirección de Atención y Tratamiento del INPEC, de ser necesario.
- g) Gestionar a través de su delegado la consecución de la documentación del INPEC y la entidad territorial aportante, para la suscripción del convenio interadministrativo de integración de servicios.
- h) Designar un (1) representante, como integrante del Comité de Supervisión del presente Convenio.
- i) Las demás que considere el Director Regional, la ley o el manual de contratación que se requieran para lograr la suscripción del convenio con el ente territorial.

Nota 1: No obstante que los estudios previos son del Municipio, se han realizado unas minutas guías para que el Municipio elabore y suscriba los ESTUDIOS PREVIOS, además, se anexa un proyecto de MINUTA DE CONVENIO INTERADMINISTRATIVO, el cual debe ser ajustado por las características especiales de cada ente territorial y acorde con los bienes y servicios a entregar.

Nota 2: Se debe realizar en cada convenio **UNA FICHA TECNICA**, clara he inmodificable que haga parte integral del Convenio.

Nota 3: Se debe realizar un anexo al convenio donde cada establecimiento previamente señale al ente territorial, los documentos necesarios para ingreso a almacén, informes de supervisión y liquidación del convenio, para que haga parte integral del convenio.

Nota 4. El Certificado de Disponibilidad Presupuestal expedido por el Municipio para la suscripción del convenio con las Regionales deberá ser utilizado exclusivamente para el cumplimiento del objeto del convenio y en el evento de requerir una modificación del mismo se debe realizar el correspondiente acto modificatorio.

Nota 5. Deberá el Director Regional, adicional al archivo físico, deberá realizar una **base de datos** de todas y cada uno de las Convenios Interadministrativos INPEC – ENTE TERRITORIAL, discriminando, como mínimo Número del Convenio, el objeto, documentos soportes (escaneados), el ente territorial, el valor, relación detallada (ingreso a almacén) y su costo (anexando actas de recibo y entrega a internos), hasta su liquidación.

6. **DONACIONES** en los que deba participar únicamente el **INPEC y el ENTE TERRITORIAL:**

Cuando el Establecimiento Penitenciario, reciba ofrecimiento en donación por parte de entidades territoriales de bienes exclusiva del INPEC, tales como:

- Kits de Aseo
- Colchonetas
- Sábanas
- Sobre sábanas
- Fundas
- Almohadas
- Ropa
- Calzado

Nota 1. Bienes que deben ser tomados como ejemplos, debiendo por lo tanto, car Director Regional realizar un estudio jurídico y minucioso de cualquier otro bien o pretenda ser parte de la negociación con el ente territorial, que no se encuentre relacionado en el presente oficio.

Para este tipo de bienes deben seguir la ficha técnica elaborada por la Dirección de Atención y Tratamiento - acompañado de concepto técnico emitido por la Dirección de Atención y Tratamiento del INPEC (en los casos que amerite), comunicando a la **DIRECCIÓN REGIONAL RESPECTIVA** dicho ofrecimiento para su autorización, acompañado de la siguiente documentación:

- a) Carta de Intención, suscrita por el Ente Territorial dirigida al Director Regional en donde comunique los bienes a donar indicando que son para entregarlos en donación en determinado Establecimiento.
- b) Copia legible de Factura de Compraventa de bienes a Donar en donde se evidencie cantidades, valores unitarios y valor total de la Factura.
- c) Documentos del Ente Territorial (Copia de acta de Posesión, Copia de Cédula de Ciudadanía, Copia de RUT del Ente Territorial)
- d) El Director Regional deberá emitir oficio dirigido al ente territorial en donde le comunique la aceptación de la donación e indicándole el nombre del Director (a) del Establecimiento que recibirá la Donación. Acto seguido deberá oficiar al Director (a) del Establecimiento beneficiario de la Donación, informándole de la aceptación de donación e indicándole que al momento de recibirla deberá:
 - Levantar acta de recibo de los bienes, suscrita por el Ente Territorial y el Director del Establecimiento.
 - Ingreso inmediato al Almacén y al sistema (base de datos) que requiere el Instituto.
 - Una vez se encuentren en almacén los bienes, los mismos deben ser entregados en forma inmediata y máximo en dos (2) días, directamente a la Población Privada de la Libertad del Establecimiento, dejando los registros de calidad correspondientes, incluida un acta con firma y huella de cada uno de ellos, registro fotográfico y la firma del Director y de los demás funcionarios que participaron en dicha entrega.
 - Deberá el Director Regional realizar una **base de datos** de todas y cada una de las donaciones recibidas, discriminando, como mínimo, los documentos soportes de la donación, la procedencia de los bienes, relación detallada (ingreso a almacén) y su costo (anexando actas de recibo y entrega a internos).

Nota 2: En este caso no es necesario realizar Minuta alguna

RECOMENDACIONES FINALES:

Con el propósito de mejorar el proceso contractual de estos tipos de Convenios, la Dirección General dispone que para su realización se tendrá en cuenta aspectos básicos establecidos en el **MANUAL DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO**, para la suscripción de "**CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS Y DONACIONES**", en atención con lo dispuesto en los artículos 113, 209 de la Constitución Política de Colombia, artículo 2 de la Ley 80 de 1993, Ley 65 de 1993, artículo 95 de la Ley 489 de 1998, Ley 1150 de 2007, Decreto 0204 de 2016 y demás normas concordantes.

1. Lo descrito en el presente oficio es para facilitar la gestión del INPEC, si existen vacíos debe acudir a las normas contractuales señaladas, las cuales priman sobre cualquier disposición que le sea contraria, inclusive lo señalado en este documento.
2. Se debe tener en cuenta que el INPEC y los entes territoriales deben cumplir la normatividad presupuestal, especialmente lo referente al PRINCIPIO DE LA ANUALIDAD PRESUPUESTAL, si los convenios son firmados hasta el 31 de diciembre de cada año.

- anualidad, no pueden superar para el cumplimiento de los mismos dicha VIGENCIA, a menos que se encuentre dentro de las causales existentes y que se realice antes de la terminación del plazo y vigencia del mismo el acto modificatorio correspondiente.
3. Se debe analizar antes de suscribir convenios en la vigencia 2018, sobre el plazo es suficiente para cumplir el 100% del objeto y las obligaciones de las partes, es decir, si se evidencia que no se cumplirán antes del 31 de diciembre de 2018, se debe abstener el Director Regional Delegado de suscribir estos convenios interadministrativos.
 4. En cada uno de los numerales y recomendaciones expuestos en el presente oficio, se señaló que se debe realizar una **BASE DE DATOS** por cada regional donde se discriminaran el Número del Convenio, el Municipio con el que se realiza, el objeto, las obligaciones, valor, bienes o servicios a recibir, los supervisores, el plazo, observaciones (acta de inicio de ser necesario e informes, ingreso a almacén) y liquidación, se debe escanear toda la información, el convenio, sus antecedentes y hasta su liquidación para que esta información sea remitida en digital (CD) a la Subdirección de Gestión Contractual del INPEC, para que sea de fácil acceso de los entes de control.
 5. Se debe realizar una **BASE DE DATOS** con relación de los internos "SINDICADOS" remitidos por autoridades correspondientes a cada ente territorial con el que se suscribió el convenio. La cual debe coincidir con la información del numeral anterior.
 6. En el evento de existir un CDP, tal como se señaló anteriormente, se debe estar atento a que el ente territorial al momento de realizar la contratación para el cumplimiento de las obligaciones, le de trazabilidad y permanencia al CDP, ya que es base del convenio interadministrativo y no puede desaparecer presupuestalmente, sin la debido acto modificatorio en el cual se aclare cualquier aspecto que afecte dicha imputación presupuestal.
 7. Los señores Directores, Subdirectores, Directores Regionales, Directores de Establecimiento de Reclusión, deberán socializar a los funcionarios las instrucciones impartidas, dejando el correspondiente **REGISTRO DE CALIDAD**.

HALLAZGOS DE LA CONTRALORIA

Se realiza a continuación una relación de los hallazgos de la Contraloría General de la Nación, para que se tengan en cuenta y **no se incurra en los mismos errores**:

1. Observación No. 06 Actas de Inicio Convenios de Integración:

"(...) Al hacer la revisión a los Convenios de Integración de Servicios suscritos por el INPEC con las Alcaldías, y que se seleccionaron en la muestra, se evidenció que algunos de los Convenios no cuentan con Actas de Inicio, tal es el caso de los Convenios 197, 76, 253, 119, 104 de 2017.

En otros casos reposa más de un Acta de Inicio en el expediente, suscrita por distintos funcionarios. Para el caso del Convenio No. 200 de 2017, se evidencia dos Actas de Inicio: La primera suscrita el 22 de agosto de

2017 entre el Director del EPMSC Cartagena y el Alcalde de Turbaco; y la segunda suscrita el 22 de agosto de 2017 entre el Brigadier General de INPEC y el Alcalde de Turbaco.

Lo anterior, evidencia falencias en la labor de seguimiento y supervisión que deben realizar los funcionarios, en relación con la elaboración y firma de las Actas de Inicio, pues no hay certeza de la fecha en que se empezó a ejecutar el Convenio, ni tampoco cuales fueron las partes que dieron inicio a la ejecución del mismo, y se evidencia un claro incumplimiento a los preceptos normativos antes citados.(...)"

2. Observación No. 07 Elaboración de Informes trimestrales de Supervisión

"(...) Al hacer la revisión de la muestra de los Convenios de Integración de Servicios suscritos por el INPEC con las Alcaldías, se identificó que no se ha dado cumplimiento a las obligaciones de presentar informes trimestrales sobre la ejecución del Convenio, por cuanto en algunos casos no se elaboraron informes de supervisión y en otros reposa únicamente un informe suscrito una vez finalizado el plazo de ejecución.

Lo mencionado con antelación se evidenció en los Convenios 197, 76, 198, 253, 391, 318, 378, 204, 199, 07, 10, 109, 79, 119, 131, 243, 247, 245, 104, 264 de 2017.

Lo anterior, evidencia falencias en la labor de seguimiento y supervisión que deben realizar los funcionarios, pues los informes de supervisión permiten conocer de manera periódica el estado de avance y cumplimiento de las obligaciones pactadas.

De conformidad con lo expuesto, se evidencia que el 83% de los Convenios de Integración de Servicios de la muestra seleccionada, no cumplieron con la elaboración de los informes trimestrales de supervisión.(...)"

3. Observación No. 08 Informes de Supervisión (D)

"(...) se evidencian deficiencias en los deberes del Supervisor, por cuanto está certificando el 100% del cumplimiento de las obligaciones del Municipio cuando el vehículo no fue puesto a disposición del EPMSC Zipaquirá para transporte de los internos, en el plazo de ejecución pactado.

Manifiesta el Supervisor que el Convenio fue cumplido porque el vehículo se entregará al INPEC, pero el mismo a la fecha de la auditoría no se habla entregado, de conformidad con lo que a la fecha (abril de 2018) reposa en el expediente.

Lo anterior, evidencia deficiencias en el seguimiento y control a la ejecución de los Convenios, así como al cumplimiento de las obligaciones pactadas, pues se dan como cumplidos hechos que aún no se han sucedido, en virtud de lo cual el presente hallazgo tiene presunto alcance disciplinario (...)"

4. Observación No. 09 Modificaciones a los Convenios

"(...) De conformidad con la revisión realizada a la muestra de los Convenios, dentro de los expedientes, se identificó, en relación con las prórrogas o adiciones a los Convenios; por una parte, que en algunos casos los supervisores solicitaron la realización de modificaciones a los Convenios en relación con el plazo de ejecución, con el fin de que el mismo se cumpliera, y no reposa evidencia en el expediente de la respuesta a dichas solicitudes, manifestando la viabilidad o no de la misma, la realización de la modificación solicitada, así:

En el expediente del Convenio No. 243 de 2017, suministrado por la Subdirección de Gestión Contractual al INPEC, reposa un informe de supervisión con fecha del 28 de diciembre de 2017, en el que se indica que: "municipio de Zipacón, envía solicitud de prórroga por seis (6) meses, según oficio anexo, de igual manera informa las gestiones adelantadas en el proceso contractual para adquisición de sábanas, almohadas y colchonetas", sin embargo, en el expediente no se evidencia respuesta a las solicitudes, prórrogas o modificaciones al Convenio; y el mismo terminó y las obligaciones no fueron cumplidas por parte del municipio.

Por otra parte, se encontró solicitudes de prórroga a los Convenios con fechas en las que el plazo del convenio ya finalizó y en la que los supervisores del INPEC manifiestan están de acuerdo con su realización, conforme se evidenció en el Convenio No. 395 de 2017, como a continuación se expone.

En el expediente del Convenio No. 395 de 2017, suministrado por la Subdirección de Gestión Contractual del INPEC, reposa un informe de supervisión con fecha del 25 de enero de 2018, en el que se indica lo siguiente: "debido a las prohibiciones para la suscripción de convenios contempladas en la Ley de garantías que empieza a regir el próximo 11 de noviembre, el Municipio de Madrid solicita prórroga de seis meses y como supervisores del convenio estamos de acuerdo con ello".

Lo anterior, evidencia deficiencias en las labores de seguimiento y supervisión a los Convenios, así como gestión por parte del INPEC para atender las solicitudes que en el marco de los convenios se realizan.(...)"

5. Observación No. 10 Claridad en las obligaciones pactadas a cargo del municipio

"(...) De conformidad con la revisión realizada a la muestra de los Convenios, dentro de los expedientes, se identificó que se suscribieron convenios entre determinado municipio y más de un establecimiento. Sin embargo, en el mismo no se establece de manera discriminada el porcentaje de aporte que corresponderá a cada uno de dichos establecimientos carcelarios, lo cual genera que los supervisores hagan un indebido seguimiento al cumplimiento de las obligaciones pactadas, pues no hay certeza de los bienes a recibir por establecimiento.

Así mismo, deja abierta la posibilidad de que el aporte lo reciba únicamente un establecimiento, caso en el cual los demás establecimientos no reciben el pago o remuneración que menciona el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, como se muestra a continuación:

Los Convenios No. 79, 119, 131, 243, 395 y 247 de 2017, suscritos por diferentes municipios y los Establecimientos de RECLUSIÓN DE MUJERES DE BOGOTÁ DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – EC – PAS – PMS-JP MODELO BOGOTÁ DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ "COMEB" DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

En dichos Convenios, los 3 establecimientos serían beneficiarios del aporte a cargo de los municipios, sin embargo no se establece la manera clara y precisa como será distribuido el aporte entre los 3 establecimientos.

Lo anterior, por una parte genera una dificultad para el supervisor de cada establecimiento a la hora de hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones por parte del municipio, pues como se dijo antes no hay certeza sobre el aporte a recibir; y por otra se traduce en establecimientos que no reciben pago o remuneración alguna en el marco de los convenios suscritos, tal fue el caso de los Convenios 119 y 79 de 2017, se entregaron colchonetas únicamente a Reclusión de Mujeres de Bogotá, sin tener en cuenta Modelo y COMEB.(...)"

6. Observación No.11 Recibo de Personas Sindicadas (D)

"(...) De conformidad con la revisión realizada a la muestra de los Convenios, dentro de los expedientes no se evidencian soportes que demuestren el seguimiento y control realizado al recibo de personas sindicadas en los Establecimientos en el marco de las obligaciones pactadas a cargo del INPEC, no se evidencia un seguimiento al total de sindicatos recibidos en el establecimiento en relación con el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Lo anterior, evidencia debilidades en la labor de supervisión, especialmente en lo que se refiere al control y vigilancia del cumplimiento del convenio tanto por parte del Municipio como por parte del INPEC; pues no se establece la cantidad de internos sindicados que recibe el Establecimiento en el marco del convenio suscrito a efecto de verificar y controlar el cumplimiento de las obligaciones pactadas y garantizar que se esté cumpliendo el objeto convenido por las partes que lo celebraron, por tanto este hallazgo tiene presunta alcance disciplinario (...)"

Observación No. 12 Ejecución de obras y mantenimiento a infraestructura en EPMSC de propiedad del INPEC. (D-P)

"(...) De acuerdo a lo expuesto, el INPEC celebró tres convenios de integración de servicios detectados en la muestra evaluada, cuyo objeto tenía relación con la mejora o construcción de infraestructura u obra nueva, cuando se carecía de competencia para ello conforme a las normas anteriormente mencionadas, que fijaban la competencia para esta clase de actividades en cabeza de la USPEC, presentándose una presunta extralimitación de funciones y una indebida celebración de contratos por lo cual este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario y penal. (...)" Resaltado fuera de texto.

8. Observación No. 13 Planeación para celebración de Convenios de Integración de Servicios

"(...) Lo establecido en el mencionado informe de supervisión demuestra deficiencias en la planeación para la celebración de los Convenios de Integración de Servicios, se manifiesta insuficiencia de los recursos destinados para dar cumplimiento al objeto convenido y a las obligaciones adquiridas.

Dentro de los expedientes de los Convenios de Integración de Servicios suscritos por el INPEC, no se evidencia documentos previos a la suscripción de los mismos tales como estudios, análisis del sector que permitieran establecer la viabilidad del objeto, obligaciones a convenir, necesidades a satisfacer del INPEC como contraprestación por el servicio prestado, lo cual vulnera el principio de planeación que busca que las actividades que realicen las entidades públicas sean coordinadas previo a la firma del contrato con oposición a lo improvisado. (...)"

9. Observación No. 14 Obligaciones a cargo del Municipio

"(...) Teniendo en cuenta los preceptos normativos citados con antelación, se revisó en relación con el cumplimiento o no de la muestra de los Convenios de Integración de Servicios seleccionada, evidenciando que en el 75% de los convenios el municipio no cumplió con sus obligaciones a cargo.

De lo anterior, no se encuentra en los expedientes evidencia que permita determinar las acciones que el INPEC realizó en aras de que las obligaciones correspondientes al pago o remuneración a favor de los establecimientos carcelarios se cumplieran a cabalidad conforme a lo pactado.

Como lo señaló la citada jurisprudencia del Consejo de Estado, de los Convenios Interadministrativos surgen obligaciones para las partes, y la parte que incumpla estará obligada a hacerlo, a menos que su falta de cumplimiento cuente con una justificación válida. Al respecto, tampoco se evidencia en los expedientes prueba que demuestre que el INPEC solicitó al municipio información relacionada acerca del no cumplimiento de sus obligaciones, y menos que las mismas fuesen discutidas con el fin de establecer su validez.

Así las cosas, salta a luz claras deficiencias en la gestión del INPEC, para el logro del cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas en los Convenios de Integración de Servicios, las cuales como lo establece las normas antes citadas son exigibles jurídicamente y que se traducen en afectaciones para los Establecimientos Carcelarios por cuanto los mismos cumplen con el recibo de las personas sindicadas, lo cual implica un costo a asumir, sin recibir el pago o remuneración del que habla el artículo 19 de la Ley 65 de 1993. (...)"

10. Observación No. 15 Información suministrada por la Entidad

"(...) Lo anterior demuestra deficiencias en los controles de información, así como de los mecanismos de control interno, conforme a lo establecido en el literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, pues no se cuenta con información viable, veraz, eficiente, confiable que permita establecer con certeza los hechos indagados. (...)"

11. Observación No. 16 Conformación de Expedientes e Información interna

"(...)" Revisadas las carpetas contentivas de la información relacionada con la celebración de convenios de integración de servicio con entes territoriales, su desarrollo y seguimiento, correspondiente a la muestra seleccionada, se observaron las siguientes inconsistencias:


- En el expediente del Convenio No. 395 de 2017, suministrado por la Subdirección de Gestión Contractual del INPEC, se evidencia un acta de inicio con fecha del 14 de noviembre de 2017, no obstante el informe de supervisión indica que el perfeccionamiento del convenio y el acta de inicio fue el 29 de noviembre de 2016, o sea un año antes.
- Dentro del expediente correspondiente al Convenio 104 de 2017, a folio 19 reposa un Informe de Supervisión con fecha 9 de enero de 2017, en el que se cita información relacionada con el Convenio 43 de 2017 suscrito con el municipio de Baraya, Huila; y el expediente corresponde al Convenio 104 de 2017 suscrito con el municipio de Rivera, Huila.
- De conformidad con la revisión realizada, el Convenio No. 79 de 2017, en su cláusula tercera establece:

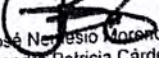
"(...) Obligaciones del Municipio. El Municipio para dar cumplimiento al objeto de este Convenio se obliga a: A) (...) y el 25% para mantenimiento de vehículos, según ficha técnica en documento anexo que hace parte integral del convenio (...)"

Sin embargo, no se evidencia en el expediente la ficha técnica de los vehículos a los cuales se les hará el mantenimiento.

Lo anterior, evidencia que no son eficientes ni efectivos los controles implementados para el seguimiento que se realiza a la información y documentación que forma parte de las carpetas de los respectivos Convenios de Integración, presentándose inaplicación de lo establecido en el literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993(...)"

Atentamente,


Brigadier General **JORGE LUIS RAMIREZ ARAGÓN**
Director General Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario


Revisada por: José Nemesio Moreno Rodríguez – Director Gestión Corporativa
Revisado por: Sandra Patricia Cárdenas – Subdirectora de Gestión Contractual
Elaborado por: Xenia Patricia Pimienta – Coordinadora Grupo de Contratos
Archivo: Mis Documentos/Convenios