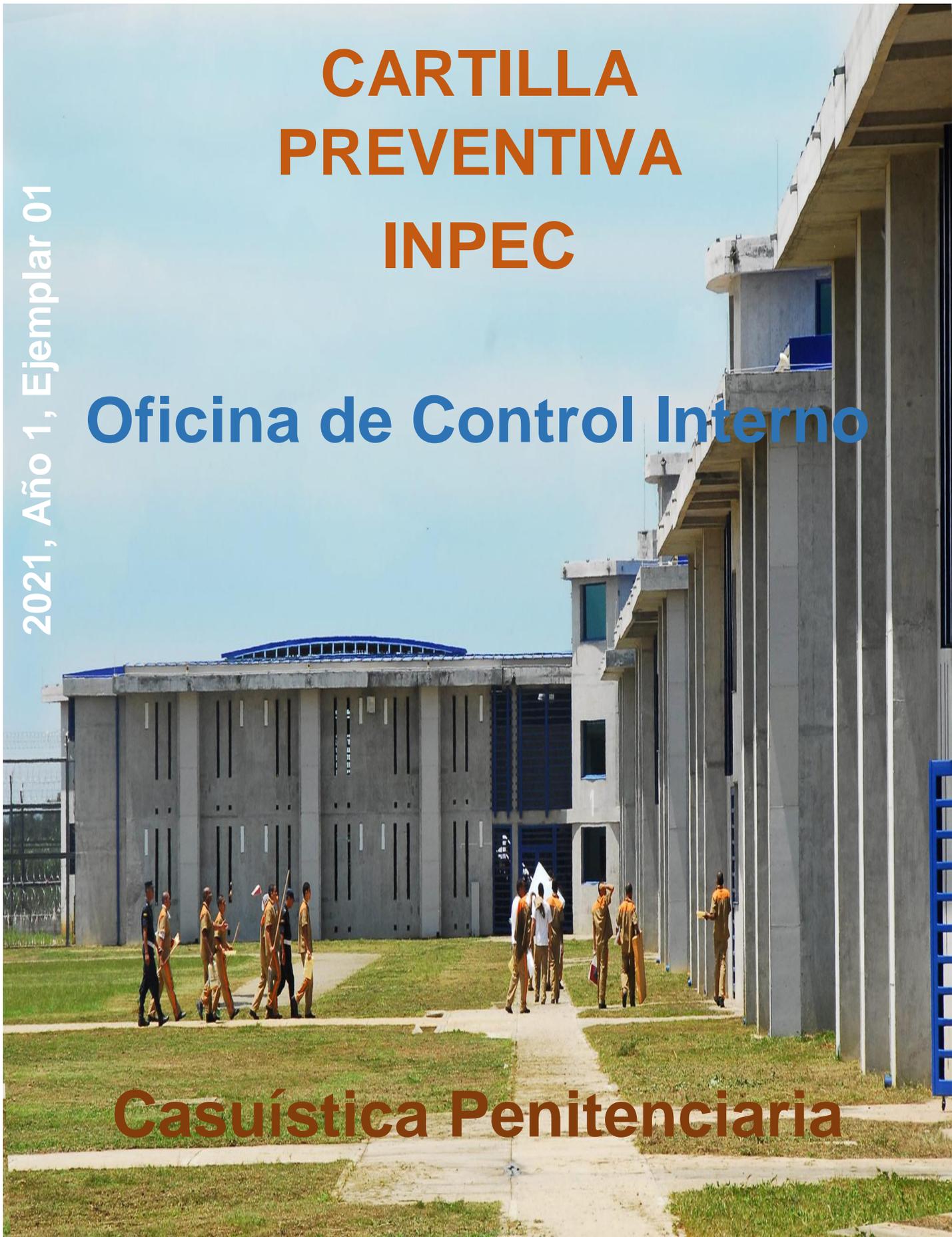


# CARTILLA PREVENTIVA INPEC

2021, Año 1, Ejemplar 01

## Oficina de Control Interno

### Casuística Penitenciaria



# **CARTILLA PREVENTIVA**

## **OFICINA DE CONTROL INTERNO**

**Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario**

**Año 1. Ejemplar 01. 2021.**  
**Periodicidad trimestral.**

**Cartilla Preventiva:** <http://www.inpec.gov.co/en/web/guest/institucion/reportes-de-control-interno/sistema-de-control-interno>

**Bogotá D. C., Colombia**

**Director General del INPEC: Brigadier General Mariano de la Cruz Botero Coy**

**Jefe Oficina de Control Interno: Mayor (RA) Jefferson Erazo Escobar.**

**Comité Editorial: Integrantes de la Oficina de Control Interno, grupo Enfoque Hacia la Prevención.**

**Editor: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC**

**Recopilador y Diagramador: Dr. Mauricio García Alejo, PhD. Líder Investigador Minciencias.**

**Contacto:** [cinterno@inpec.gov.co](mailto:cinterno@inpec.gov.co) / [mauricio.garcia@inpec.gov.co](mailto:mauricio.garcia@inpec.gov.co)

**Los textos, artículos y casos publicados son propiedad intelectual de sus autores y de la cartilla. Pueden utilizarse libremente para usos educativos y académicos, siempre que se cite el autor y la publicación, con su dirección electrónica exacta. En cualquier otro caso, deberá comunicarse el uso y pedirse autorización a la Oficina de Control Interno del INPEC. La utilización de los textos en otros sitios web o la copia y reproducción del texto de la cartilla, debe tener su respectivo crédito y enlace. Las opiniones contenidas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la cartilla.**

## **PRESENTACIÓN**

La presente cartilla preventiva, es un instrumento de la Oficina de Control Interno, basada en la casuística Penitenciaria y Carcelaria del INPEC, cuyo único propósito, es el enfoque preventivo: refiere a la preparación con la que se busca evitar, de manera anticipada, un riesgo, un evento desfavorable o un acontecimiento dañoso.

Se pretende entonces, que el caso descrito, sea soporte y base futura, en el NO cometimiento del mismo error, bien sea en la ejecución de un proceso o procedimiento determinado. Los casos aquí presentados son basados en hechos reales, sucedidos en el Instituto, pero ajustados por la didáctica que se busca de prevención y autocontrol; la técnica utilizada de presentación esta cimentada en la teoría de: “revisión después de la acción”.

La teoría de la revisión después de la acción, busca que, en una discusión por grupos focales, con base en un proyecto o una actividad terminada; permita a todos y cada uno de los individuos interesados en el caso, aprender por sí mismos de lo que no se debe hacer, las consecuencias de lo sucedido, por qué sucedió, qué salió bien y qué salió mal, lo que se necesita mejorar, las consecuencias de decisiones apresuradas o sin fundamento; y qué lecciones se pueden aprender o desaprender de la experiencia relatada.

La casuística aquí presentada, no resolverá el caso, ya que será el temario de los grupos que deseen revisar la acción, de un hecho pasado, como medio de prevención y de auto capacitación.

**Oficina de Control Interno**  
**Grupo Enfoque Hacia la Prevención**  
**Bogotá D.C.**  
**Marzo de 2021**

## MARCO LEGAL

La Constitución Política de Colombia, en su Artículo 209 señala:

*"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".*

De otro lado, la Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, dice en su artículo 2°;

*"ARTÍCULO 2°. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- b. Garantizar la eficacia, la 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;*
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f. 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;*

*g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*

*h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.”*

Así mismo, la Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública; señala:

*“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*Parágrafo 1°. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley*

*80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.”*

Por otro lado, La Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, señala:

*“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, /as leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

En contraposición, la Ley 610 de 2000, Artículo 3o. Gestión Fiscal, dice:

*“Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación , consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia , publicidad y valoración de los costos ambientales.”*

Y el Artículo 6. Daño Patrimonial al Estado, dice:

*“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique 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. Dicho daño podrá*

*ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. **El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007***

En contraste, el acuerdo 10 de 2004, por el cual se expide el reglamento general para el manejo de los recursos propios del INPEC, generados en los Establecimientos de Reclusión; reza en su artículo 22, que el Administrador del expendio, se podrá encargar de su dirección a un funcionario de planta del establecimiento por un periodo de un año prorrogable a un año más o vincular a un particular por el sistema de monto base y/o porcentaje de participación sobre las unidades del mismo. En cualquier caso, quien sea el administrador, deberá constituir póliza de manejo; y el artículo 23, dice, que la organización y funcionamiento interno del almacén expendio, el Administrador es el responsable directo de los bienes que están a su cargo y de su operación comercial, por lo tanto, cumplirá con las normas legalmente establecidas y con los manuales del INPEC. Expedirá comprobantes de ingresos y egresos, facturas de ventas manual o mediante máquina registradora, realizará el inventario de almacén, diligenciará los boletines diarios, rendirá las cuentas a almacén y al área Administrativa y Financiera del establecimiento. Así mismo, el artículo 28, sobre: Los Directores Regionales y la Oficina de Control Interno del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, vigilarán el cumplimiento del presente Título e inspeccionarán las actas, comprobantes, libros y demás documentos que deba llevar el expendio central, levantarán las actas, harán las observaciones y recomendaciones necesarias e informarán a la Dirección General del Instituto la irregularidades e inconsistencias que se detecten, sin perjuicio del control y autocontrol que deba ejercer el responsable del manejo del Almacén Expendio, así como el Director del Establecimiento, Pagador y demás funcionarios involucrados en su administración.

## **SITUACIÓN ENCONTRADA**

En el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario – El Uval, operan nueve (9) Proyectos Productivos, dentro de los cuales se encuentra "Comidas al Instante"; luego de la verificación realizada por el equipo auditor al inventario registrado al cierre del año fiscal y frente a las ventas de los meses de enero, febrero, marzo y abril de ese año, se observó que hacen falta 4.322 libras de queso doble crema, por valor de \$27.012.500,00 pesos, el cual corresponde a productos, que según el responsable del proyecto productivo, están en una bodega, en estado "NO APTO" para consumo, lo cual fue corroborado por la comisión

Auditoría como productos vencidos; para este evento no existe un documento que certifique el estado de *no apto*, ni la respectiva baja del inventario, por encontrarse estos productos vencidos.

Dentro del mismo procedimiento, se solicitó la resolución de nombramiento del responsable del proyecto productivo en mención y no fue posible su copia, ya que la subdirectora del ERON, comentó que eso no era necesario, que en la entidad de donde Ella venía, esto se hacía de manera verbal y que eso estaba dentro de lo legal, pues en este caso prima la buena fe.

Por otro lado, se verificó el proceso de ventas y registro contable de las mismas, encontrando que el responsable del proyecto productivo de: “comidas al instante”, lleva anotaciones en un libro personal y a mano escrita; y entrega el dinero, en físico al director del establecimiento, para que este último, haga las consignaciones al banco en la respectiva cuenta, en una de sus salidas en la camioneta del ERON.

Otra situación encontrada es que, al ser conciliada la cuenta respectiva del banco para el proyecto productivo en mención, ésta presenta un faltante de \$36.789.345, oo pesos.

Todo lo anterior demuestra la falta de una gestión efectiva del responsable de la administración de los proyectos productivos y del director del Establecimiento ante los proveedores con el fin de evitar la pérdida de los productos mencionados, como también, debilidades en la aplicación eficiente de procesos de planeación de las compras, en los mecanismos de conservación, verificación, vigilancia y control; situación que generó un detrimento a los recursos públicos; situación agravada, por la manera como se está dando el manejo al dinero de las ventas.

El Coronel (RA) nombrado como director del ERON y la Mayor (RA) nombrada como subdirectora, no asistieron a la charla de cierre de la visita Auditora, supuestamente por atender una reunión de la Dirección General del Instituto; por tal motivo, se debió exponer la situación a la encargada del área de Planeación del ERON, Dragoneante Ruiz; la cual, una vez escuchado lo encontrado, comento:

*“Nos encaminaremos a realizar en adelante acciones de mejora y correctivos para la organización y funcionamiento interno de los proyectos productivos y a dar capacitación a todos los encargados de los mismos, así mismo, solicitaremos mediante oficio a la dirección general del Instituto, que nombren más personal, ya que estamos con deficiencias en recursos humanos”, para que no se vuelvan a presentar estos casos.”*

**¿Lo comentado por la Dragoneante Ruiz, debe ser la línea de acción?**

**¿Cuál debería ser el verdadero plan de mejoramiento para las situaciones encontradas?**

**¿Qué haría Usted como director, subdirector o responsable del proyecto productivo, ante lo encontrado?**

**¿Qué acciones supone Usted, adelantarán los auditores que encontraron las deficiencias y ante quién las gestionarán?**

**¿Cuál debería ser el accionar correcto de la Dirección General del INPEC?**