

8150-OFICI

Bogotá D.C.,

Señor Teniente Coronel  
**DANIEL FERNANDO GUTIERREZ ROJAS**  
Director General  
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC

Señor  
**JOSE ANTONIO TORRES CERON**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC

**Asunto:** Informe de seguimiento Acción de Repetición - (Primer semestre 2023).

Cordial saludo.

A continuación, se presentan los resultados del seguimiento al Comité de Conciliaciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Con esto damos cumplimiento al rol de seguimiento y evaluación asignados a esta jefatura, y lo dispuesto por el Decreto 1069 de 2015 en su Artículo 2.2.4.3.1.2.12 Modificado por el Art. 3, Decreto Nacional 1167 de 2016:

**“De la acción de repetición (...) Parágrafo.** La oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo”.

Sin otro en particular,

  
**OSCAR ORLANDO GOMEZ PINTO**  
Jefe Oficina de Control Interno

**Anexo:** Informe en seis (06) folios

**Revisó:** Inés Andrea Calderón Morillo -Coordinadora Grupo Evaluación a la Gestión del Riesgo

**Elaboró:** Ds. Yair Donald Pacheco Acosta – OFICI

**Fecha de elaboración:** 30 de agosto de 2023

## INTRODUCCIÓN

El Estado Colombiano cuenta con una defensa jurídica, la cual propende por salvaguardar los intereses en las controversias derivadas por la responsabilidad por fallas en el servicio o materialización del daño antijurídico en cada una de las entidades.

Ahora bien, la defensa en las diferentes etapas de la controversia litigiosa, tiene su asiento normativo, en la operatividad del comité de conciliación establecido en el artículo 2.2.4.3.1.2.2. Comité de Conciliación y el artículo 2.2.4.3.1.2.12. De la acción de repetición del Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, este último modificado por el artículo 3º del Decreto 11167 de 2016, así como lo regulado en el artículo 142 de la ley 1437 de 2011.

Alineado con la defensa del estado y en cumplimiento de la anterior normatividad, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, posee las instancias de defensa como lo es el grupo de defensa jurídica y comité de conciliación, este último como instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

## 1. OBJETIVOS GENERAL

Evaluar la operatividad del Comité de Conciliación como instancia para salvaguardar los intereses patrimoniales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por el daño antijurídico ocasionado por terceros.

### OBJETIVO ESPECÍFICO

Verificar el estudio jurídico y su motivación para decidir sobre la pertinencia o no de acudir a la acción de repetición o al llamamiento en garantía con fines de repetición.

## 2. METODOLOGIA

La evaluación se centrará en la operatividad y criterios que adopta el comité de conciliación para determinar la procedencia o no de la acción de repetición o al llamamiento en garantía con fines de repetición, ajustados a la norma y la doctrina Institucional.

## 3. ALCANCE

Verificar el ejercicio de las funciones del Comité de Conciliación, dentro del ámbito las competencias otorgados por la ley y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, con base en la información suministrada por la OFAJU en el

periodo comprendido entre el 01 de enero y el 30 de junio de 2023, para lo cual el decreto 1069 de 2015 en concordancia con la ley 2220 de 2022, establece lo siguiente:

Cuadro No. 01: Condiciones generales

ARTICULO	FUNCIONES
2.2.4.3.1.2.5.	Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición
	Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.
2.2.4.3.1.2.12	Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.
2.2.4.3.1.2.13.	Los apoderados de los entes públicos deberán presentar informe al Comité de Conciliación para que este pueda determinar la procedencia del llamamiento en garantía para fines de repetición en los procesos judiciales de responsabilidad patrimonial.

Nota: Elaboración propia-extraído del decreto 1069 de 2015

#### 4. OPERATIVIDAD DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

La información suministrada por la Oficina Asesora Jurídica, vía Drive: ESTUDIOS JURIDICOS 2019-2020 - 2021 - 2023 xlsx, muestra que las sesiones para el primer semestre 2023, se desarrollaron hasta el 27 de junio de 2023, culminando con el acta N° 23:

Cuadro No. 02: Operatividad Comité de Conciliación

MES	NUMERO DE REUNIONES	ESTUDIOS JURIDICOS REALIZADOS	CONCILIAR
Enero	4	62	0
Febrero	4	80	1
Marzo	4	59	1
Abril	2	42	0
Mayo	5	89	1
Junio	4	38	0
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>370</b>	<b>3</b>

Nota: Elaboración propia -extraído de estudios jurídicos OFAJU Primer Semestre 2023

#### 4.1. Evaluación de la operatividad

Se observa que en cada uno de los meses se realizaron no menos de dos sesiones y con un mínimo de tres de sus miembros permanentes, lo cual satisface lo establecido en el artículo 2.2.4.3.1.2.4. Sesiones y votación del decreto 1069 de 2015; en las mismas sesiones se analizaron los estudios jurídicos, satisfaciendo lo

establecido en el artículo 92, 115 y 128 de la ley 2220 de 2022, cumpliéndose así, con las formalidades del requisito de procedibilidad y se evitó incurrir en omisión inexcusable en esta materia por parte de los integrantes del Comité de Conciliación.

La OFICI identificó en el administrador eKOGUI, dentro del reporte de procesos judiciales activos, se encuentran registrados hasta el 30 de junio de 2023, un total de 4.727 procesos, de los cuales 1.954 de ellos, se encuentran catalogados con probabilidad alta de perder el caso, lo que representa el 41,34% de riesgo alto para la Institución.

Si comparamos este 41% con los estudios jurídicos sustentados por el Comité con decisión de “conciliar”, los cuales fueron tres (3) de 370 estudios, es decir el 0,81%. Es decir que si históricamente el 41% de los procesos tienen probabilidad alta de perdida para mitigar este riesgo se debería conciliar un porcentaje equivalente.

De igual manera se manifiesta que se identificaron 866 procesos judiciales activos, que no se encuentran catalogados en cuanto al ítem de probabilidad de perder el caso, los cuales datan desde el año 2012 hasta la presente vigencia, datos que se constituyen relevantes para los diferentes análisis los cuales están incompletos, por lo cual se observa debilidades en el registro o sistematización de los procesos judiciales.

## 5. DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

La información revisada de las 23 actas en formato pdf del Comité de Conciliación para el periodo enero a junio de 2023, muestra los siguientes datos:

Cuadro No. 03: Estudios jurídicos con acción de repetición.

NUMERO DE ACTA	Nº DECISIONES INICIAR ACCIÓN DE REPETICIÓN	OBSERVACIONES
13 y 14	01	Radicado de sentencia No. 2012-00078-01

Nota: Elaboración propia -extraído de estudios jurídicos OFAJU Primer Semestre 2023

### 5.1. Evaluación de la procedencia de la acción de repetición

En este acápite, se observaron situaciones conforme al numeral 6, Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del decreto 1069 de 2015, el cual reza lo siguiente:

**“Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición (...)**

De lo cual el Comité dio la debida procedencia y se estudiaron 228 casos de los cuales se registraban órdenes de pago que realizó el INPEC.

La OFICI en cumplimiento del artículo 2.2.4.3.1.2.12. del Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, el cual menciona:

**“De la acción de repetición. Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.**

*Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a cuatro (4) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los dos (2) meses siguientes a la decisión. (...)*

Se procedió a revisar los términos ejecutoriados en el plazo desde la realización de la orden de pago, hasta su estudio en comité de conciliación, de lo cual se observó que cuatro procesos estuvieron por fuera de los términos señalados en la ley. Así las cosas, se recomienda definir controles que le permita al área Jurídica obtener información a tiempo desde el área Financiera sobre el pago total de las sanciones a pagar por parte del INPEC, para llevar el caso al respectivo comité y definir lo antes posible para la reparación de los perjuicios antijurídicos causados por la condena.

Cuadro No. 04: órdenes de pago vs estudio en comité

No. RADICADO SENTENCIA	FECHA ORDEN DE PAGO	NO. ACTA	FECHA DE COMITÉ	DECISIÓN
2014-00113-00	17/11/2022	14	26/04/2023	No iniciar medida de repetición
2016-00052-00	28/12/2022	17	16/05/2023	No iniciar medida de repetición
2016-00240-00	30/11/2021	17	16/05/2023	No iniciar medida de repetición
2016-00362-00	22/08/2022	21	16/06/2023	Aplazada decisión

Nota: Elaboración propia - extraído de actas comité de conciliación OFAJU Primer Semestre 2023

## 5.2. Evaluación de la Motivación de la acción de repetición

En la prueba tomada a los estudios jurídicos con decisión de “no repetir” los cuales ascienden a 226, el motivo más recurrente fue *“Inexistencia de acciones*

*disciplinarias y en fallo judicial no asigna responsabilidad a persona determinada a la cual se le puede imputar dolo o culpa grave como de igual forma, opera el fenómeno jurídico de la caducidad para iniciar el medio de control de repetición.”,*

Lo anterior refleja la falta de control y registro sobre el cumplimiento de las obligaciones y funciones delegadas y sobre todo en los Establecimientos de Reclusión sobre la obligación de evaluar su gestión y soportarla adecuadamente para de esta forma dar trámite a las oficinas de Control Interno Disciplinario en los casos que se omitan o extralimiten las actuaciones.

En el siguiente cuadro se puede observar que 180 casos de no repetición son sustentados por cumplimiento de términos, lo cual representa que el 80% de las sanciones pagadas por el INPEC por condenas judiciales, no pudieron ser objeto de procesos evaluación de repetición a causa la falta de control sobre los términos legales:

Cuadro No. 05: Motivación acción de repetición

ITEM	MOTIVACIÓN ACCIÓN DE REPETICIÓN - CAUSAL	CANTIDAD
1	NO INICIAR MEDIO DE CONTROL DE REPETICION POR INEXISTENCIA DE ACCIONES DISCIPLINARIAS Y EN FALLO JUDICIAL NO ASIGNA RESPONSABILIDAD A PERSONA DETERMINADA A LA CUAL SE LE PUEDA IMPUTAR DOLOR O CULPA GRAVE, COMO DE IGUAL FORMA, OPERA EL FENOMENO JURÍDICO DE LA CADUCIDAD PARA INICIAR EL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN.	120
2	NO INICIAR MEDIO DE CONTROL DE REPETICION POR INEXISTENCIA DE ACCIONES DISCIPLINARIAS Y EN FALLO JUDICIAL NO ASIGNA RESPONSABILIDAD A PERSONA DETERMINADA A LA CUAL SE LE PUEDA IMPUTAR DOLO O CULPA GRAVE	65
3	NO INICIAR MEDIO DE CONTROL DE REPETICION POR CUANTO EN EL PRESENTE CASO SE ENCUENTRA DEMOSTRADO QUE HA OPERADO EL FENOMENO JURIDICO DE LA CADUCIDAD, CONFORME LO ESTABLE EL ARTICULO 164 DE LA LEY 1437 DE 2011 MODIFICATORIA LEY 2080 DE 2021	40
4	NO REPETIR, POR CUANTO LA CONDENA NO ES DE CARÁCTER INDEMNIZATORIO, SINO QUE LA SENTENCIA ORDENO AL INPEC PAGAR LOS SALARIOS, EMOLUMENTOS Y PRESTACIONES SOCIALES, EN RAZÓN A QUE SE DESVINCULÓ LABORALMENTE SIN OBSERVAR QUE, HACIA PARTE DE UN GRUPO ÉTNICO MINORITARIO, ASI MISMO POR LA INEXISTENCIA DE ACCIONES DISCIPLINARIAS Y EN FALLO JUDICIAL NO ASIGNA RESPONSABILIDAD A PERSONA DETERMINADA A LA CUAL SE LE PUEDE IMPUTAR DOLO O CULPA GRAVE	1
5	INICIAR DEMANDA DE MEDIO DE CONTROL DE REPETICION	1
6	APLAZAMIENTO DE DECISIÓN	1
	<b>TOTAL</b>	<b>228</b>

Nota: Elaboración propia - extraído de actas comité de conciliación OFAJU Primer Semestre 2023

De otro lado, los deberes y obligaciones de los servidores penitenciarios, deben ser entendidos de la óptica de la integración normativa, procedimental y doctrinal, de tal suerte que, se desarrollen actividades tendientes a promover la estabilidad institucional.

## 7. CONCLUSIÓN

- El comité de conciliación, se encuentra actuando como instancia de estudio y análisis, según lo demuestra las actas de sesiones en el periodo evaluado.
- Se observan debilidades en el registro o sistematización de los procesos judiciales en el aplicativo ekogui, por cuanto faltan datos relevantes para la realización de análisis y control de los procesos jurídicos.
- Se observan debilidades frente a evitar la prescripción de los procesos, lo que redundaría en la oportunidad de entablar las debidas acciones de repetición para resarcir los daños antijurídicos causados en las condenas pagadas por el Instituto.
- Se observa falta de control y seguimiento sobre las actuaciones de los funcionarios sobre quienes debería recaer la responsabilidad del daño antijurídico, situación que reduce la posibilidad de repetir ante la audiencia de evidencias que soporten la posible omisión o extralimitación en sus funciones.

## 8. RECOMENDACIONES

- Divulgar y socializar permanentemente la Política de Prevención del Daño Antijurídico, utilizando diferentes canales y estrategias a todas las dependencias del Instituto y en especial a los Centros Penitenciarios.
- Implementar controles sobre la disponibilidad, integridad y confiabilidad de la información la herramienta Ekogui, como apoyo a la gestión litigiosa, de tal forma que permita consultar la trazabilidad de las fichas de conciliación de forma completa, eficiente y oportuna.
- Se recomienda implementar controles sobre los tiempos de los procesos y las actuaciones que le competan al INPEC, para evitar la caducidad o prescripción de los procesos.
- Se recomienda definir controles que le permita al área Jurídica obtener información a tiempo desde el área Financiera sobre el pago total de las sanciones a pagar por parte del INPEC, para llevar el caso al respectivo comité y definir lo antes posible para la reparación de los perjuicios antijurídicos causados por la condena.