

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA UNIDAD DE  
SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC: ¿SU EFICACIA  
CONTRIBUYE A DISMINUIR EL HACINAMIENTO CARCELARIO DEL PAÍS?

LUZ MARINA DORIA CAVADIA

Tesis para optar el título de Magister en Administración Pública

Humberto Espinosa Delgadillo  
Ingeniero Industrial  
Magister en Administración Pública  
Docente ESAP  
Director de Tesis

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FACULTAD DE POSGRADOS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ

2018

Nota de Aceptación

---

---

---

Dr. XXXXXXXXXXXXX

Presidente del Jurado

Dr. XXXXXXXXXXXXX

Jurado

Dr. XXXXXXXXXXXXX

Jurado

Bogotá, D.C., Octubre de 2018

**DEDICATORIA**

A Dios, por esta nueva bendición recibida, por su compañía permanente y por mostrarme el camino para crecer profesional y espiritualmente.

A la memoria de mi padre Eduardo, quien apoyó e impulsó mi formación académica; a mi madre Olga Rebeca, por su amor incondicional, decisión y visión para sostener cada paso de mi vida; a mis hermanos y hermanas, por animar, reconocer y acompañar cada esfuerzo.

A mi esposo Luis Alfredo Macias, quien impulsó esta etapa de formación académica, por su compañía y por compartir sueños y proyectos hasta hacerlos realidad; a mi hija María José, quien alegra cada día de mi vida y me invita a mejorar para fortalecer sus competencias personales.

## AGRADECIMIENTOS

Ampliar los conocimientos del quehacer de la administración pública colombiana y apropiarlos a partir de la revisión de quienes han examinado en profundidad el funcionamiento de lo público, contribuyó en mi crecimiento profesional y laboral, proceso de formación que fue posible gracias a la eficaz guía de los docentes que acompañaron esta tarea como Mauricio López, Jairo Rincón, Luz Estela Parrado, Augusto Álvarez Collazos, Sergio Chica y todos los docentes y compañeros presentes en cada uno de los semestres de formación académica. A todos ellos, mi gratitud y admiración por siempre.

Haber concluido este proceso de formación representó para mí el éxito académico, que en ocasiones se vio frustrada por las dificultades para obtener el título como magister en administración pública, porque faltaba el último paso, el que me ayudaría a concluir el ciclo del conocimiento iniciado en 2011. Fue mi esposo Luis Alfredo Macías quien alentó mi decisión de reiniciar el trabajo de investigación que hoy concluye. A él, agradezco su tiempo y las largas noches de disertación para encontrar el camino que llevara a concluir el trabajo de investigación.

La presente investigación es el producto de la guía profesional y asertiva de mi tutor de tesis, quien mostró compromiso, interés y mucha colaboración en su culminación. Al doctor Humberto Espinosa Delgadillo, gracias por señalar el norte y por sus valiosos aportes en este logro, que también es su logro. Gracias infinitas por contribuir a este sueño que inició en 2011. Todo mi reconocimiento, respeto y admiración por siempre.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>PRIMERA SECCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>Plan Metodológico de la investigación.....</b>	<b>4</b>
1. Problema de investigación .....	5
2. Justificación. ....	7
3. Formulación pregunta problema .....	10
4. Objetivos.....	10
4.1 Objetivo general. ....	10
4.2 Objetivos específicos. ....	11
5. Estado del Arte.....	11
5. 1. Emergencia del control interno en el ámbito de las organizaciones.....	12
5.2 Control Interno: desde una perspectiva sistémica .....	16
5.3. El control como elemento fundamental de la retroalimentación del sistema .....	18
5.4 El Control Interno desde la perspectiva del Informe COSO.....	22
5.5 Control Interno en Colombia.....	32
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>41</b>
<b>La crisis del sistema penitenciario en Colombia. ....</b>	<b>42</b>
1. El Siglo XIX: de la Colonia a la República bajo el signo de la precariedad .....	42

2. Segundo período. El siglo XX: de 1914 hasta 1991 .....	47
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>55</b>
<b>Caracterización de la USPEC .....</b>	<b>55</b>
2.1. La creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC .....	55
2.1.1. Estructura Organizacional .....	57
2.2. El reto de la USPEC .....	58
2.3. Del Sistema de Control Interno en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.....	58
2.3.1. Ambiente de Control.....	59
<b>CAPITULO III.....</b>	<b>69</b>
<b>Resultados de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC- .....</b>	<b>69</b>
3.1 El sistema penitenciario en cifras .....	75
3.2 Acciones realizadas por la USPEC. ....	71
3.3 Cuestionamientos realizados por la Contraloría .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Conclusión Parcial .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>85</b>
<b>LISTA DE REFERENCIAS .....</b>	<b>91</b>

**LISTADO DE TABLAS**

Tabla 1. Evolución histórica del Control Interno .....	12
Tabla 2. Especificación del Modelo COSO .....	26
Tabla 3. Debilidades del Sistema de Control Interno en Colombia.....	34
Tabla 4. Normatividad de Control Interno .....	39
Tabla 5. Sistema penitenciario Colombia siglo XIX .....	46
Tabla 6. Planta de Funcionarios.....	57
Tabla 7. Tasa poblacional reclusos por habitantes.....	77
Tabla 8. Hacinamiento en Centros de Reclusión en Colombia .....	80
Tabla 9. Nuevos cupos Penitenciarios .....	81
Tabla 10. Metas de Gobierno.....	82
Tabla 11. Cupos habilitados para el sistema penitenciario y carcelario entre 2015 y 2017.....	83
Tabla 12. Calificación Informes de Auditoria .....	85

**LISTADO DE DIAGRAMAS**

Diagrama 1. Sistema de Control Interno- COSO .....	27
Diagrama 2. USPEC .....	59
Diagrama 3. Modelo Estándar de Control Interno – MECI - (MIPYG) .....	61
Diagrama 4. Mapa de procesos .....	64
Diagrama 5. Matriz FODA USPEC .....	72
Diagrama 6. Establecimientos de Reclusión en Colombia .....	79
Diagrama 7. Avances del Indicador por Periodo .....	83
Diagrama 8. Comportamiento anual del indicador .....	84



## Resumen

“La mejor estructura no garantizará los resultados ni el rendimiento. Pero la estructura equivocada es una garantía de fracaso”.  
Peter Drucker

El Sistema de Control Interno se perfila como la herramienta idónea para coordinar y apoyar de manera eficaz, efectiva, dinámica y suficiente los esfuerzos que deben realizar las entidades públicas para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos, la misión y visión bajo las cuales fueron pensadas, diseñadas y creadas por la Administración, para garantizar razonablemente los principios constitucionales y la adecuada rendición de cuentas.

No obstante, los constantes esfuerzos que realizan las oficinas de Control Interno en las 6.365 entidades que hacen parte del sector público colombiano, muchas veces se ven eclipsados ante problemas estructurales que se han presentado en la Administración pública desde hace más de dos siglos. El hacinamiento carcelario, es uno de ellos.

Las precarias condiciones de hacinamiento en Colombia han llegado a niveles calificados por la misma Corte Constitucional como *patéticos*, situación que incluso motivó la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales, el cual lejos de superarse, cada día se agudiza más como consecuencia no sólo de la baja capacidad de reacción por parte de las entidades encargadas de brindar servicios a las personas privadas de la libertad, sino también de los encargados de imponer y ejecutar decisiones judiciales.

En orden a lo anterior, el presente documento tiene como pretensión analizar si la eficacia del Sistema de Control Interno en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, contribuye a disminuir el hacinamiento carcelario del país.

## **Abstract**

“The System of Internal Control” is emerging as the ideal tool to coordinate and effectively, dynamically and sufficiently support the efforts that public entities must make to comply with the strategic objectives, the mission and vision under which they were designed, designed and created by the Administration, to reasonably guarantee constitutional principles and adequate accountability.

However, the constant efforts made by the Internal Control offices in the 6,365 entities that are part of the public sector are often overshadowed by structural problems that have arisen in the public administration for more than two centuries. Prison overcrowding is one of them.

The precarious conditions of overcrowding in Colombia have reached levels qualified by the Constitutional Court as pathetic, a situation that even led to the declaration of an unconstitutional state of affairs, which far from being exceeded, becomes more acute every day as a consequence not only of the low capacity of reaction on the part of the entities in charge of providing services to persons deprived of liberty, but also of those in charge of imposing and executing judicial decisions.

In order to the foregoing, this document is intended to analyze whether the effectiveness of the Internal Control System in the Prison and Prison Services Unit - USPEC, contributes to reducing the overcrowding of the country's prison.

## INTRODUCCIÓN

Mediante el Decreto 4150 de 2011 las funciones administrativas y de ejecución de actividades de soporte que venía desarrollando el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), fueron escindidas y asignadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

Por tanto, en la actualidad, la Unidad Especial de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) es una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, encargada de *“Gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC”*.

En 2014, con la expedición de la Ley 1709, se asignaron competencias de carácter compartido a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con el fin de garantizar gradual y progresivamente condiciones dignas a los reclusos.

En atención al curso natural de las instituciones, mediante la Resolución número 000522 del 13 de diciembre de 2012, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC en cumplimiento de las normas generales vigentes creó y adoptó el Sistema Integrado de Gestión Institucional-SIGI, con el objetivo de estructurar y coordinar las actividades que se ejecutan para desarrollar y cumplir la misión para la que fue creada la Entidad.

Pese a que el promedio del índice de control interno para las entidades del orden nacional en la vigencia 2017, fue del 75.69% y específicamente el de la Unidad de Servicios

Penitenciarios y Carcelarios, fue del orden de 76.69%, (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018), el promedio del índice de desempeño institucional, esto es la medición a los resultados de la gestión, fue del 68.13% para la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018), por lo que no se evidencia correspondencia alguna entre el control y los resultados de la entidad.

Por tanto, el presente trabajo centra su eje de discusión en analizar si la eficacia del sistema de control interno de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, contribuye a reducir el hacinamiento carcelario del país y así garantizar el derecho fundamental a la dignidad de los reclusos en Colombia.

En orden a lo anterior, el presente documento se encuentra estructurado en cuatro secciones que buscan avanzar hacia la construcción de los argumentos que permitan debatir la premisa señalada en el párrafo anterior. Para tal efecto, en la primera parte se presenta el plan metodológico desarrollado durante la investigación, por tanto, se expone el planteamiento del problema con su correspondiente pregunta de investigación, los objetivos propuestos y se realiza un estado del arte con base en las categorías investigativas previamente identificadas.

En el primer capítulo, se expone la forma como se ha consolidado el fenómeno de hacinamiento penitenciario en Colombia desde el siglo XIX y se consideran algunos aspectos relativos a los conflictos sociales producidos alrededor del mismo, por tal motivo, esta sección, se vale de fuentes dinámicas de tipo historiográfico utilizadas para abordar de manera detallada el eje histórico del hacinamiento carcelario.

En el segundo capítulo se caracteriza la entidad objeto de estudio denominado: “Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC”. Para tal efecto, se hace uso de fuentes dinámicas de tipo normativo con el objetivo de exponer las múltiples acciones que han realizado

los gobiernos en Colombia para conjurar las catastróficas consecuencias del hacinamiento carcelario y las razones que determinaron la creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC. Por tanto en este acápite se hace referencia a los objetivos estratégicos, misión, visión, organización, entre otros temas necesarios para comprender el funcionamiento de la institución.

En el tercer capítulo, se analizan los resultados obtenidos por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, durante los años 2015, 2016 y 2017, de cara la meta: Generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios.

Para concluir se presentan reflexiones finales sobre los resultados arrojados por las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República, en donde se evidencian las primeras falencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, que permitieron al ente de control cuestionar y calificar como ineficaz el Sistema de Control Interno Institucional de la USPEC.

## PRIMERA SECCIÓN

### Plan Metodológico de la investigación

Para el desarrollo de la presente tesis, se utilizó la investigación de tipo documental, la cual *“depende fundamentalmente de la información que se recoge o se consulta en documentos, entendiéndose este término, en sentido amplio como todo material de índole permanente, es decir al que se puede acudir como fuente o referencia en cualquier momento o lugar, sin que se altere su naturaleza o sentido, para que aporte información o rinda cuentas de una realidad o acontecimiento”*. (Cazares et al, 2003:18).

De conformidad con los autores consultados, las fuentes o referencias documentales pueden entre otros, ser escritos o documentos, artículos de revistas indexadas, trabajos de grado, encuestas y conferencias escritas, ponencias, documentos grabados o sistematizados.

No obstante la presente investigación se fundamenta a partir de la producción escrita (sentencias, doctrina, conceptos, boletines, informes, artículos de revistas especializadas, trabajos de grado, libros, entre otros) que se relacionan o dan sustento al tema.

Para la investigación documental se pueden considerar varias etapas que permiten consolidar el proceso investigativo realizando la revisión del tema determinado, entre las cuales se pueden mencionar: acopio de bibliografía básica, elaboración de fichas bibliográficas (doctrinales, legales y de jurisprudencia), lectura amplia o rápida del material, delimitación del tema, elaboración de un esquema de trabajo (matrices, procesamiento por categoría y sub categoría), ampliación y complementación del material referente al tema delimitado, lectura detallada o minuciosa de la bibliografía, elaboración de fichas de contenido, organización de las

fichas de contenido, revisión del esquema, organización definitiva o final del fichero, redacción y revisión del trabajo en borrador y redacción del trabajo final. (Cazares et al, 2003:24-29).

Los anteriores insumos constituyeron herramientas fundamentales para la elaboración del árbol de problemas, instrumento útil para identificar las causas, consecuencias y núcleo central de la investigación con el cual fue más sencillo argumentar los ítems denominados:

Planteamiento del problema, justificación y pregunta problema.

Entre tanto, el estado del Arte tiene como propósito identificar el desarrollo en el que se encuentran algunas categorías relacionadas con el control interno, registrando la forma como diferentes autores nacionales e internacionales han abordado el tema y qué tendencias se han desarrollado alrededor del mismo.

Para tal fin, se utilizó la investigación de tipo documental, por lo que se recolectaron diversas fuentes de información primaria y secundaria, como documentos, textos y artículos relacionados con las siguientes categorías investigativas: control interno en las organizaciones, perspectiva sistémica del control interno, el control como elemento fundamental de la retroalimentación del sistema, el control interno desde el Informe COSO y el control interno en Colombia. La información fue recolectada en diferentes repositorios de universidades públicas y privadas, bases de datos y en distintos idiomas (castellano, inglés y portugués), tales como Proquest, Ebrary, Dialnet, Lex Base y Jstor. Igualmente se hizo uso de los motores de búsqueda Google académico y Carrot2.

## **1. Problema de investigación**

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, es una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del

Derecho, creada mediante Decreto 4150 de 2011, para “*Gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC*”. La entidad entró en funcionamiento el 1 de julio de 2012.

Durante el primer año de operación se realizaron labores administrativas orientadas a la puesta en marcha de su organización interna, esto es, ubicación de una sede física, dotación de elementos de funcionamiento, nombramiento del recurso humano para complementar la planta de personal que había heredado del INPEC y se dio inicio a la planeación para la contratación de obras de infraestructura y para el servicio de alimentación de la población privada de la libertad a cargo del INPEC, entre otros.

A partir del año 2013, es decir en menos de diez y ocho meses de la creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus funciones de control fiscal comenzó a realizar las respectivas auditorias integrales a la gestión de la USPEC, y de este modo empezó a evidenciar las primeras dificultades relacionadas con debilidades en la aplicación de los elementos y componentes que conforman el Sistema de Control Interno, dado que los controles implementados, en algunos casos, no mitigaban en su totalidad el riesgo para el cual fueron estimados.

Es así como para las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, la calificación del Sistema de Control Interno de la Entidad fue ubicado en el rango ineficiente e ineficaz, dado a las debilidades en la aplicación de los elementos y componentes del sistema control interno institucional, los cuales se evidencian, a juicio de la Contraloría General en los resultados obtenidos por la entidad para el cumplimiento de los objetivos trazados para cada anualidad.



La CGR en los informes de auditoría realizadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, ha sido reiterativa en señalar que el incumplimiento de las metas institucionales en dichas vigencias, impacta negativamente los servicios penitenciarios y carcelarios, especialmente en la crisis del sistema por el hacinamiento que viven los establecimientos de reclusión.

En este sentido ha manifestado que *“La Entidad tiene como una de sus prioridades la ampliación de los cupos del sistema penitenciario y carcelaria para resolver los graves problemas del hacinamiento por todos conocidos, dicha prioridad está contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 (...)”* y que *“(...) la tardanza en la entrega de las obras está agravando las condiciones de estadía de los internos y ha producido un hacinamiento hasta del 480%, (...)”*. (Informe CGR – Auditoria a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, 2016: Páginas 22 y 40).

Por tanto el problema de investigación se centra en analizar si la eficacia del Sistema de Control Interno en la USPEC, ayuda a disminuir la crisis carcelaria en Colombia.

## **2. Justificación.**

En el siglo XIX, el Estado Colombiano orientó la administración de justicia a la pérdida de la libertad a quienes infringían la ley penal, los gobiernos de la época se vieron avocados a la construcción de cárceles para albergar a dicha población. Desde entonces (1830), se pudo advertir situaciones de precariedad, dado los pocos recursos que se destinaba al sistema carcelario y desde entonces se alzaban voces de rechazo a las condiciones inhumanas en que se encontraban los internos de la época, por falta de condiciones locativas que generaban problemas de salud.

A finales del siglo XIX, la ineficacia del Sistema Penitenciario y Carcelario, llevó a los gobiernos de la época a adoptar medidas para superar los problemas de hacinamiento, salud y alimentación, por lo que se adelantaron reformas al Sistema Judicial y Penitenciario, que tuvieron poco éxito por cuanto las mismas, representaban una carga financiera que el Estado no tenía interés en atender.

A comienzos del siglo XX (1914-1933), se crearon nuevas dependencias como la Dirección General de Prisiones, que se encargarían de atender las cárceles del país y se hacen reformas a la normatividad penal, con el propósito de resolver la problemática que se evidenciaba en las cárceles.

Debido a la insuficiente infraestructura y deficientes servicios de salud y alimentación, se introducen reformas institucionales que buscaban conjurar los problemas penitenciarios por lo que se expiden nuevas normas. No obstante, los niveles de insatisfacción cada vez eran más protuberantes hasta al punto de encontrar documentos que denunciaban: *“nuestras cárceles son algo repugnante....porque si en las leyes están impuestas las penas de prisión...en ninguna de ellas aparece la condena al contagio, a la depravación moral, al atropello personal y a la misma muerte”*.

Con la proclamación de la Constitución Política de 1991, Colombia abre la posibilidad de implementar el Estado Social de Derecho el cual tienen como objetivo la defensa de la dignidad humana, se plantean nuevas reformas legales e institucionales, razón por la cual se expide la ley 65 de 1993 – Código Penitenciario y Carcelario y se crea el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC en 1992, encargada de atender no solo la infraestructura, los servicios de salud y alimentación para los internos en los centro penitenciarios y carcelarios del país, sino también la resocialización de la población privada de la libertad.

Sin embargo, las cifras del hacinamiento en las cárceles de Colombia han llegado a unos niveles alarmantes, según el informe presentado en 2018 por la Cruz Roja Internacional, para febrero de ese año las tasas de hacinamiento superan el 365 por ciento en algunos centros de detención, hay deficiente calidad de atención en servicios básicos como atención primaria en salud, y ausencia total de espacios que permitan el esparcimiento y la resocialización. (Kooyman, 2018).

Pese a estos niveles de precariedad, no son noticias nuevas para el Estado colombiano; la H. Corte Constitucional en sentencia T-388 de 2013, afirmó que el hacinamiento no solo era una consecuencia producida por la deficiente infraestructura penitenciaria y carcelaria, sino que el mismo anidaba sus raíces en una política criminal *“reactiva, incoherente, ineficaz, volátil, desarticulada, sin intenciones de resocializar a los convictos y, por lo tanto, una política criminal que carece del necesario enfoque preventivo”*.

Entonces desde hace veinte años ya se había detectado la política criminal como un factor clave que impactaba directamente en la situación carcelaria del país, sin embargo no hubo cambios o virajes radicales en este sentido y durante este lapso de tiempo se ha continuado con un crecimiento exacerbado de la población privada de la libertad.

Como plan de choque, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos adoptó la escisión de las funciones administrativas que se encontraban en cabeza del INPEC, creando una nueva institución pública encargada de la construcción de nuevos establecimientos carcelarios y la prestación de servicios de salud y alimentación a los internos.

En este contexto, nació en el año 2011, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, con la misión de atender, entre otros, todo lo relacionado con el mejoramiento de la infraestructura penitenciaria. Por tanto pese a su juventud, la entidad se vio

enfrentada a buscar soluciones de corto plazo a una problemática que arrastraba siglos de dificultades.

Así, mientras organizaba su entrada en operación para junio de 2012, tuvo que encarar la presión de atender el progresivo hacinamiento, razón suficiente que llevó a adoptar medidas como la emergencia penitenciaria y carcelaria para proceder a contratar directamente la construcción de nuevos establecimientos de reclusión que permitieran albergar los más de cien mil internos existentes.

En los años 2013 a 2017, la Contraloría General de la República es reiterativa en calificar el Sistema de Control Interno de la Entidad en rango de ineficaz, toda vez que presenta debilidades en la aplicación de los elementos y componentes que conforman el sistema control interno. Estas debilidades se evidenciaron a juicio del ente de control, en los resultados obtenidos por la entidad para el cumplimiento de los objetivos institucionales en dichas vigencias.

### **3. Formulación pregunta problema**

¿Cómo contribuye la eficacia del Sistema de Control Interno de la USPEC a disminuir el hacinamiento carcelario del país?

### **4. Objetivos**

#### **4.1. Objetivo general.**

Analizar si la eficacia del Sistema de Control Interno en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, contribuye a disminuir el hacinamiento carcelario mediante la generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios.

#### **4.2. Objetivos específicos.**

a) Explicar desde una perspectiva histórica la evolución que ha presentado el sistema penitenciario en Colombia y cómo éste ha impactado en el actual problema de hacinamiento carcelario del país.

b) Identificar los componentes internos y externos de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, con el fin de determinar si la eficacia del sistema de control interno, es factor determinante para reducir el hacinamiento carcelario a través de la generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios.

c) Evaluar el impacto de los resultados que ha tenido la implementación del Sistema de Control Interno en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC- de cara a la generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios.

#### **5. Estado del Arte**

El propósito de esta sección es presentar un estado del arte donde se puede visualizar cómo el Sistema de Control Interno ha evolucionado hacia una estructura formal, que ha permitido la construcción de estándares capaces de regular el comportamiento y el nivel de cumplimiento de las metas propuestas por las entidades públicas, de tal forma que dichos componentes se han ido arraigando en la cultura organizacional y en los funcionarios quienes son cada vez más conscientes de las bondades que trae un sistema que permita controlar de manera coordinada, dinámica, efectiva, comprensible y suficiente el quehacer institucional.

En orden a lo anterior, el presente estado del arte se elabora sobre las siguientes categorías investigativas: control interno en las organizaciones, perspectiva sistémica del control interno, el control como elemento fundamental de la retroalimentación del sistema, el control

interno desde el Informe COSO y el control interno en Colombia. Los resultados obtenidos se divulgan de la siguiente manera.

### **5. 1. Emergencia del control interno en el ámbito de las organizaciones.**

La historia de las organizaciones, tanto privadas como públicas, ha evolucionado hacia mayores grados de complejidad. Esto significó necesariamente, un proceso de diversificación de las funciones al interior de la organización, que conllevó al desarrollo de instrumentos de gestión, para mantener el control en todos los procesos, normas y directrices establecidos por la dirección de la institución. En este contexto, surgió lo que hoy se conoce como Control Interno.

Así, las necesidades de Control Interno en una organización aumentan en proporción directa a su dimensión. (Rodríguez, 2006).

Algunos autores como Chacón (1993), Rodríguez (2006) y Schmidt (2017) a través de los estudios realizados en torno a la evolución histórica del control en las instituciones, han logrado identificar tres grandes etapas de acuerdo con el desarrollo de las organizaciones en el mundo y con las metodologías con las cuales opera, las mismas se exponen de manera sucinta a continuación en la tabla 1.

**Tabla 1. Evolución histórica del Control Interno.**

<b>Evolución histórica del Control Interno</b>		
<b>Época</b>	<b>Modelo</b>	<b>Características</b>
Edad Media hasta 1880s	Modelo revisionista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se fundamentó en acciones empíricas.</li> <li>• Énfasis organizacional en el control del patrimonio o en verificación de inventarios.</li> <li>• Ensayo y error de controles contables y administrativos.</li> <li>• Criterio: Lo que diga el inventario.</li> <li>• Reportes financieros libres de acciones fraudulentas.</li> <li>• Apto para organizaciones de baja complejidad.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumple una función operacional de carácter contable.</li> </ul>
1880s – 1990s	Modelo de Atestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuso estructuras y prácticas de control interno especialmente en el sector público.</li> <li>• Énfasis organizacional en jerarquías y estados financieros.</li> <li>• Criterio: Lo que diga la norma, legalista.</li> <li>• Desarrolló manuales y procedimientos, oficinas, jefaturas y comités de control interno.</li> <li>• Medio para definir el alcance de las pruebas de auditoría.</li> <li>• Control interno como parte de los procesos administrativos de nivel táctico.</li> <li>• Ha trasladado las prácticas del sector privado al sector público.</li> <li>• Su objetivo principal es el cumplimiento.</li> </ul>
1990s – hasta la actualidad	Modelo de Aseguramiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñada para organizaciones públicas y privadas de alta complejidad.</li> <li>• Énfasis organizacional en procesos (cadena de valor), conocimiento.</li> <li>• Criterio: Generación de valor, lo que le aporte al objetivo de la organización.</li> <li>• Posiciona el control interno como función de los altos niveles directivos y estratégicos.</li> <li>• Involucra juntas directivas, accionistas e inversionistas y grupos económicos.</li> <li>• Apunta integralmente hacia la administración del negocio o del objetivo general de la organización. Salvaguardar los activos del negocio.</li> <li>• Integra instrumentos financieros, sistemas de información, control de riesgos.</li> <li>• Controles operacionales, estratégicos, operativos, de tecnología.</li> <li>• Centra sus esfuerzos en la calidad.</li> </ul>

**Fuente: Chacón, 1993; Rodríguez, 2006; Florián, 2016; Schmidt, 2017.**

De este modo, la evolución moderna de las organizaciones, como consecuencia de la implementación de mecanismos de Control Interno, está íntimamente ligada a dos eventos

fundamentales: la implementación del modelo de Estado – Nación, de un lado, y el desarrollo del sistema capitalista fundamentado en empresas de gran porte. Estos dos fenómenos son marcos históricos notables que coinciden en un elemento: tanto en la administración de lo público, como en la administración de los asuntos privados de carácter empresarial, se impuso al administrador, el problema del tamaño y la complejidad de las organizaciones. (López, Arias y Rave, 2006).

En el contexto moderno, se dieron transformaciones profundas tanto en el orden de lo político como en lo económico, que llevaron al surgimiento de organizaciones caracterizadas por la complejidad inherente a su tamaño, cobertura geográfica, número de actores involucrados, funciones diferenciadas, niveles jerárquicos y multiplicidad de metas, productos y objetivos establecidos. (Livacic, 2009).

Los Estados Nacionales y las empresas, tal como se conocen en la actualidad, surgen durante la transición de la Edad Media a la Modernidad y del Feudalismo al Capitalismo. Por tanto, la construcción del Estado Nación moderno, implicó pasar de poderes políticos dispersos y distribuidos entre señores feudales y representantes de la iglesia, a la creación de una instancia centralizada en la figura de los reyes absolutos, con capacidad coercitiva de ámbito nacional, al mando de un aparato capaz de controlar territorio y población. (Míguez, 2009).

Esta perspectiva fue explorada por el sociólogo alemán Max Weber a principio del siglo XX, quien en su obra publicada en 1922 y titulada *Economía y Sociedad*, reflexionó sobre la burocracia del Estado Moderno como una de sus características fundamentales, entendiéndola como una forma de organización cuyo objetivo es la precisión, regularidad, exactitud y eficiencia de la acción de la organización estatal, a través de la división de tareas, la jerarquía y la supervisión, funciones basadas en reglas preestablecidas racionalmente. (Weber, 2002).



Paralelamente a la emergencia del Estado Moderno, se dio el desarrollo de la economía capitalista consolidada en las empresas modernas, la cual surgió una vez superado el sistema de producción feudal, que posteriormente dio lugar a hitos históricos como la Revolución Industrial inglesa, el capitalismo industrial y finalmente el capitalismo financiero.

Como puede observarse, en todo este proceso, el elemento fundamental fue el incremento sustancial del tamaño de las empresas y por ende la complejidad de sus procesos y transacciones, pues cada vez era mayor la cantidad de personas involucradas y los territorios alcanzados, tanto a nivel nacional como internacional. (Dobb, 1971).

Con la llegada del siglo XX, tanto Estados como Empresas habían adquirido estructuras organizacionales complejas. Así, de ser “*estructuras simples, con conducción unipersonal e intuitiva*” (Chiavenato, 2006, p.85) pasaron a ser estructuras de gran porte, en las que el tamaño de la organización influía en el establecimiento de sus objetivos y metas, en sus estrategias de crecimiento, en la definición de su estructura y afecta también los procesos de evaluación y supervisión (Pariente, s.f.).

Por tanto, a medida que las organizaciones crecen y se tornan más complejas y sofisticadas, se incrementa la necesidad de implementar sistemas de información y control, dado que sin éste resulta imposible proteger los recursos de la organización, garantizar eficiencia y eficacia en todas las operaciones de la entidad para así avanzar hacia la construcción de un ente capaz de ordenar y disponer de proceso y mecanismos de planeación adecuados para el diseño y desarrollo organizacional.

Se puede observar entonces, como el Control Interno emerge históricamente como una función de las organizaciones. En la medida en que estas se han vuelto complejas en su estructura y funciones, los procesos de control interno han evolucionado hasta acompañar el

grado de complejidad que las propias organizaciones demandan. Es en este contexto que se debe establecer una definición del concepto de Control Interno para el presente estudio.

## **5.2. Control Interno: desde una perspectiva sistémica**

Ahora bien, si se asume que una organización tiene como una de sus funciones el Control Interno, se hace necesario aceptar que se está otorgando a aquella el carácter de un sistema. En este sentido, una organización debe ser entendida como un todo (organismo), compuesto de partes diferenciadas. Estas satisfacen determinadas necesidades del sistema mediante tareas diferenciadas. En cuanto sistema, la organización se mantendrá estable en tanto sean satisfechas sus necesidades. La evolución de la organización se debe dar paulatinamente en la medida en que se resuelven los problemas derivados de sus procesos de adaptación. (Parsons, 1964).

Sin embargo, con el desarrollo de las ciencias de la complejidad, a partir de los años 80s, se ha incluido el tema de la organización como un sistema complejo. Así para Lara-Rosano (2010), una organización compleja es un sistema adaptivo de carácter social, conformado por seres humanos como integrantes básicos, que cumplen diferentes funciones en una estructura apropiada de división del trabajo, para cumplir con la misión y los objetivos que tienen tanto el sistema como sus integrantes. (Lara-Rosano, 2010, p.1).

Cumplir con la misión específica, define el hecho de que todo sistema complejo comprende un ingrediente teleológico, es decir, que el sistema persigue un objetivo que es asumido como un elemento que al ser cumplido, le da sentido a la organización. Se distinguen dos tipos de objetivos:

- a) Los objetivos propios, que son los propósitos que se fija a sí mismo cada elemento teleológico. La definición de objetivos propios indica cierta autonomía del elemento, ya que dichos objetivos son un reflejo de sus propios intereses.

b) Las funciones, que son los propósitos que un supra sistema impone a sus sistemas componentes, con el fin de brindar apoyo para que el primero cumpla con sus propios objetivos. (Lara-Rosano, 2010, p.7).

Pero además, permite su observación, análisis y evaluación. Todo lo cual se realiza a través de una de las funciones vitales del sistema: la retroalimentación. (Lara-Rosano, 2010).

En esa medida, debe entenderse que, en relación con la función del sistema, el Control Interno es el conjunto de acciones, procedimientos, normas o técnicas que aseguran la regulación del sistema.

Es decir, es un mecanismo de retroalimentación sistémica. (Arnold, 1989). Desde la perspectiva de este autor, la retroalimentación es el proceso por el cual un sistema obtiene y procesa información acerca de las funciones que ejecuta para generar acciones correctivas, preventivas o de optimización; mediante los mecanismos de retroalimentación, los sistemas regulan sus comportamientos de acuerdo con sus efectos reales.

La retroalimentación es un mecanismo de control de sistemas en el cual los resultados obtenidos de una tarea o actividad son reintroducidos en el sistema con la finalidad de incidir o actuar sobre las decisiones o acciones futuras, bien sea para mantener el equilibrio en el sistema, bien para conducir el sistema hacia uno nuevo. En ese sentido, se puede hablar de dos tipos de retroalimentación: la negativa o la positiva. (Significados, 2018).

Los sistemas con retroalimentación negativa se caracterizan por la mantención de determinados objetivos. La retroalimentación negativa tiene como función el control y regulación de los procesos de un sistema. Como tal, se encarga de mantener el equilibrio dentro del sistema, contrarrestando o modificando las consecuencias de ciertas acciones. Así, toda evaluación conduce a que el sistema cumpla con las metas establecidas a partir de los

mecanismos prefijados para su acción, ni más ni menos. (Significados, 2018). La retroalimentación positiva está asociada a los fenómenos de crecimiento y diferenciación.

Cuando se mantiene un sistema y se modifican sus metas/fines nos encontramos ante un caso de retroalimentación positiva; la retroalimentación positiva se encarga de amplificar o potenciar ciertos cambios o desviaciones introducidos en un sistema, para que este pueda evolucionar o crecer hacia un nuevo estado de equilibrio, diferente del anterior. Cuando un sistema supera sus metas preestablecidas y a partir de ese nuevo nivel de eficiencia, se modifica la meta, se ha dado una retroalimentación positiva. (Significados, 2018).

En conclusión, la retroalimentación como función del sistema, contribuye a identificar y analizar las debilidades, fortalezas del control, verificar los avances e implementar acciones para corregir los retrocesos en el cumplimiento de las metas propuestas en la entidad, siempre con miras a formular recomendaciones encaminadas a la continua mejora de los procesos.

### **5.3. El control como elemento fundamental de la retroalimentación del sistema**

Dado que todo sistema se direcciona hacia donde le ordenan sus comandos teleológicos, para lograrlo, el sistema debe ejercer control permanente sobre todos los procesos de la organización. Para Delgado et all (2009), es un proceso en el cual las organizaciones deben definir la información y hacerla fluir e interpretarla acorde con sus necesidades para tomar decisiones.

Todo proceso de control implica el establecimiento de estrategias de generación de información relevante para que la organización pueda tomar acciones correctivas de retroalimentación negativa o positiva según sea necesario en cada situación observada. En otras palabras, debe establecer criterios de medición de la actuación real de la organización, como de la deseada. Esto pasa por:

- a) La fijación de cuáles son los objetivos y cuantificarlos; por determinar las áreas críticas de la actividad de la organización relacionadas con las acciones necesarias para la consecución de los objetivos y por el establecimiento de criterios cuantitativos de evaluación de las acciones en tales áreas y sus repercusiones en los objetivos marcados.
- b) La Fijación de los procedimientos de comparación de los resultados alcanzados con respecto a los deseados. (Delgado et all, 2009, p. 8).

Se trata entonces de diseñar y accionar un sistema de medición, es decir, de levantamiento y sistematización de información sobre un conjunto de acciones, funciones, medios y responsables que garanticen mediante su interpretación, conocer la situación de un aspecto o función de la organización en un momento determinado y tomar decisiones para reaccionar ante ella, es decir, tiene como objetivo, influir en el comportamiento de la organización. Debe definir qué información es necesaria y establecer el método adecuado para recogerla, procesarla y comunicarla a todas las instancias cuya responsabilidad les permita tomar decisiones al respecto. (Delgado et all, 2009).

Por tanto, los procesos organizativos sobre los cuales se ejerce control y, por tanto, sobre los cuales se hacen mediciones y se determina información relevante, son:

- Esquema de organización: planes, principios y normas de la organización.
- Métodos, procedimientos, actuaciones, acciones, recursos.
- Mecanismos de evaluación y verificación. (Acosta y Ariza, 2007).

Sobre cada uno de estos procesos organizativos, según Acosta y Ariza (2009) se debe aplicar un ejercicio de control diseñado específicamente, así:

*Control Estratégico: El control estratégico consiste en determinar si las estrategias trazadas están contribuyendo a alcanzar las metas y objetivos de la organización. La atención del control estratégico es tanto sobre aspectos internos como externos; estos dos elementos no deben verse de manera aislada, es decir, la atención se centra tanto en el macro y microambiente como en el medio interno de la organización.*

*Control de gestión: El control de Gestión es un proceso que sirve para guiar la gestión empresarial hacia los objetivos de la organización y un instrumento para evaluarla. El SGC cuenta con el diagnóstico o análisis para entender las causas raíces que condicionan el comportamiento de los sistemas físicos, permite establecer los vínculos funcionales que ligan las variables técnicas-organizativas-sociales con el resultado económico de la empresa y es el punto de partida para el mejoramiento de los estándares; mediante la planificación orienta las acciones en correspondencia con las estrategias trazadas hacia mejores resultados; y finalmente, cuenta con el control para saber si los resultados satisfacen los objetivos trazados.*

*Control de evaluación: Los sistemas y mecanismos de Control Interno deben estar sometidos a pruebas selectivas y continuas de cumplimiento y exactitud. (Acosta y Ariza, 2009, p.26).*

Estas tres instancias de control se deben considerar en todas las áreas del sistema organizacional en estudio dado que su finalidad es detectar con prontitud cualquier desviación en el logro de las metas y objetivos programados y realizar el análisis de las causas de las desviaciones y posterior propuesta de acciones correctoras de carácter administrativo, presupuestal, financiero, procedimental o normativo (Acosta y Ariza, 2009).

En consonancia, Poch (1992), expresa que “*el control aplicado de la gestión tiene por meta la mejora de los resultados ligados a los objetivos.*” (Poch, 1992, p.17). Esto deduce la importancia que tienen los controles y en tal sentido, Leonard (1990), asegura que “*los controles*

*son en realidad una tarea de comprobación para estar seguro de que todo se encuentra en orden”* (Leonard, 1990:33). Es necesario resaltar que, si los controles se aplican de una forma ordenada y organizada, entonces existirá una interrelación positiva entre ellos, la cual vendría a constituir un sistema de control sumamente más efectivo. Cabe destacar que el sistema de control tiende a dar seguridad a las funciones que cumplan de acuerdo con las expectativas planeadas. Igualmente señala las fallas que pudiesen existir con el fin de tomar medidas y así su reiteración.

Según Meigs y Larsen (1994), el propósito del control interno es: *“Promover la operación y utilizar dicho control de manera a impulsar la eficacia y la eficiencia de la organización”*. (Meigs y Larsen, 1994, p.94). Esto se puede interpretar como el cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales se pueden ver perturbados por errores y omisiones, presentándose en cada una de las actividades cotidianas de la empresa, viéndose afectada en el cumplimiento de los objetivos establecidos por la gerencia.

Sin embargo, también es necesario realizar procedimientos de control sobre los mecanismos aplicados de control. Por eso, para Redondo (1993), *“se debe hacer un estudio y una evaluación adecuada del control interno existente, como base para determinar la amplitud de las pruebas a las cuales se limitarán los procedimientos de auditorías”*. (Redondo, 1993, p.267).

Ahora bien, en atención a que el control interno se erige como base o instrumento de control administrativo, y que igualmente abarca el plan de organización, de procedimientos y anotaciones dirigidas con la única finalidad de custodiar los activos y la confiabilidad contable, la Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela, la define como:

*El plan de organización, de todos los métodos y medidas coordinadas adoptadas al negocio, para proteger y salvaguardar sus activos, verificar la exactitud y confiabilidad de los datos contables y sus operaciones, promover la eficiencia y la productividad en las operaciones*

*y estimular la adhesión a las prácticas ordenadas para cada empresa.* (Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela. 1994, p. 310).

De otro lado, el autor norteamericano Gladen, Edgard Norman (Gladen, 1964) plantea que un control efectivo es necesario para evitar la irresponsabilidad y los males de la burocracia por lo que el ejercicio del control no puede dejarse totalmente en manos de las autoridades gubernamentales, que pueden aprovechar ciertas tendencias inherentes de la administración pública, como el uso del mecenazgo.

Así las cosas, el autor en cita destaca la importancia del control en una democracia, dado que los gobernados tienen un gran interés en que la administración pública sea a la vez responsable y eficiente. En este orden de ideas, abre la discusión sobre la estructura de los controles, que según su postura son de dos tipos: controles externos (o políticos) que operan sobre la administración desde el exterior y los controles internos (o administrativos) que operan dentro de la propia administración.

El citado autor afirma que el control de los servicios administrativos públicos puede ser convenientemente diseñado a partir de cuatro puntos de apoyo principales, a saber: de la ejecutiva, de la legislatura, de la judicatura y de la comunidad, respectivamente, situación que le permite concluir que el ejercicio de la función de control en las ramas antes anotadas son elementos fundamentales en el ejercicio de la democracia.

#### **5.4. El Control Interno desde la perspectiva del Informe COSO**

La Comisión Nacional sobre Información Financiera Fraudulenta en los Estados Unidos, o Comisión Treadway, fue en 1985 uno de los múltiples actos legislativos y acciones derivados de las investigaciones sobre el caso Watergate. Entonces, emitió el Marco Integrado del Control Interno. Este desarrolla con el enfoque moderno del control interno en el documento conocido



como el informe COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) (Valverde, 2012).

Igualmente se tiene como antecedente del informe COSO, el hecho que las compañías norteamericanas para la década de los ochenta comenzaron a implementar sus propias políticas para el desarrollo del control interno según la complejidad de sus operaciones, presentándose así un universo variado de conceptos y criterios, situación que mereció un pronunciamiento por parte del Comité COSO, el cual vio la necesidad de crear un marco conceptual que permitiera estandarizar las buenas prácticas de control interno para ser aplicadas de manera unívoca a cualquier empresa. Fue así como en septiembre de 1992, se expidió el informe Internal Control – Integrated Framework (Marco Integrado de Control Interno, COSO I).

En orden a lo anterior, el Informe COSO definió el Control Interno como:

*Un proceso, efectuado por el Consejo de la Administración, la Dirección y el resto de personal de una Entidad, diseñado para proporcionar una razonable seguridad con miras a la realización de objetivos en categorías como la efectividad y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera y acatamiento de las leyes y regulaciones aplicables. (Informe COSO, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1992).*

El Marco propuesto por COSO, se caracteriza por facilitar los procesos de evaluación y mejoramiento continuo de los sistemas de control interno en cualquier tipo de compañía, por lo que el mismo se ha arraigado en las políticas empresariales, consolidándose en un marco líder en diseño, implementación y conducción de control interno y evaluación de su efectividad. (Auditool, 2015a).

En 2004, el comité COSO publica el documento denominado: Enterprise Risk Management –Integrated Framework y sus aplicaciones técnicas asociadas (COSO II), en razón a que varias compañías reportaron anomalías producidas por la implementación del Marco Integrado de Control Interno –COSO I, anomalías que tuvieron costos importantes para inversionistas y empleados, por lo que el Comité amplió el concepto de control interno presentando una orientación más pormenorizada sobre la identificación, evaluación y gestión integral del riesgo. Gracias a este enfoque las empresas pudieron mejorar sus prácticas de control interno y encaminarse hacia un proceso más completo. (Auditool, 2015b)

En los veinte años desde el inicio del marco original, las entidades e instituciones han cambiado, por lo que se ha precisado de introducir nuevos elementos al Sistema de Control Interno diseñado en el COSO 1992, razón por la cual el marco de COSO 2013<sup>1</sup>, es considerado uno de los marcos de gestión de riesgos más completos en el mundo, dado que están diseñados para ayudar a las organizaciones a crear, preservar y entregar valor agregado al tiempo que mejoran su enfoque para gestionar el riesgo (Guidance on Monitoring - Internal Control System, 2013).

Si se compara COSO 1992 versus COSO 2013, podrá observarse que el marco se ha mejorado gracias a que actualmente considera en la variable - cambios en los negocios - aspectos que pueden resultar de vital importancia para una entidad como la globalización de los mercados y operaciones, el cambio en las leyes, reglas, normas y estándares, cambios y mayores

---

<sup>1</sup>COSO, por sus siglas en Inglés (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway), fue conformada en 1992, por representantes de cinco organizaciones del sector privado en EEUU, con el propósito de trabajar por la implantación, gestión y control de un sistema de control, inicialmente en la empresa privada y posteriormente fue acogida por el sector estatal de varios países del mundo, entre ellos Colombia, que lo adopta en el Modelo Estándar de Control Interno - MECI. La metodología del COSO fue redefinida en 2013, con un enfoque de control basado en riesgos, la evaluación de la eficacia del Sistema de Control, para el logro efectivo de los objetivos institucionales.

complejidades del negocio y los desarrollos tecnológicos, de esta forma el marco ha cubierto un mayor espectro de posibles riesgos.

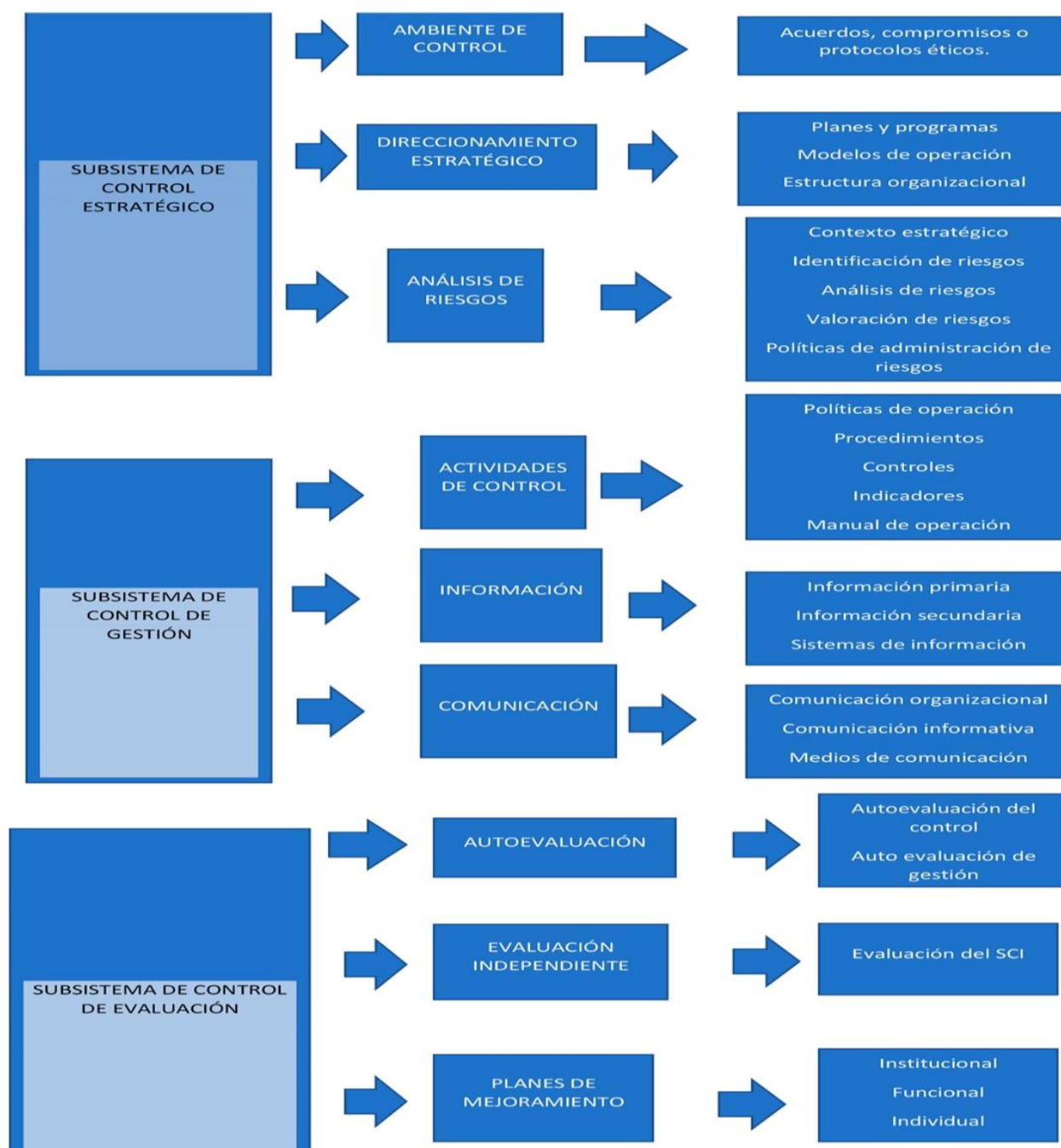
De esta manera, para el Comité de Procedimientos de Auditoría del Instituto Americano de Contadores, el Control Interno se define como: El plan de organización y todos los métodos y medidas adoptados en un negocio para salvaguardar sus bienes, verificar la exactitud y seguridad de los datos de contabilidad, desarrollar la eficiencia de las operaciones y fomentar el apego a la política administrativa prescrita (Acosta y Ariza, 2009, p. 24).

Por lo tanto, un Sistema de Control Interno desde el punto de vista del COSO está constituido por: “(...) *las políticas, procedimientos, prácticas y estructuras organizativas diseñadas para proveer una seguridad razonable de que los objetivos empresariales o de negocio serán alcanzados o logrados y que los sucesos indeseados serán detectados, prevenidos y corregidos*”. (Acosta y Ariza, 2009, p. 24).

El siguiente organigrama permite observar las áreas de la organización y las acciones del Sistema de Control Interno emitido por COSO, sobre cada una de ellas (Ver Organigrama 1):

Sistema de Control Interno- COSO

Diagrama 1. Sistema de Control Interno- COSO



Fuente: Acosta y Ariza, (2009).

Tabla 2. Especificación del Modelo COSO.

Componentes del COSO		
Componentes	Elementos	Definición
<p>Ambiente de control Interno</p> <p>Sirve de base y es en el que descansa la estructura de control interno. Influye en las actividades de control, los sistemas de información y comunicación y las actividades de supervisión.</p>	Integridad y valores éticos	La efectividad del C.I. depende de la integridad y valores éticos de la gente que lo diseña y establece.
	Compromiso y competencia profesional	La administración debe definir el nivel de competencia del personal, conocimientos, habilidades y necesidades de capacitación.
	Consejo de administración y Comité de auditoría	Revisa y monitorea las auditorías externas e interna y la calidad del control interno de la organización.
	Filosofía de dirección y estilo de gestión	Observa la actitud hacia la información financiera, su procesamiento y criterios contables.
	Estructura organizativa	Marco en el que se planifica, ejecutan, controlan y supervisan las actividades para la consecución de objetivos de la organización.
	Asignación de autoridad y responsabilidad	Autorización y empoderamiento, otorgamiento de legitimidades y establecimiento de límites individuales y colectivos.

	Políticas y prácticas en materia de recursos humanos	Niveles de integridad, comportamiento ético y competencia que se espera de los empleados: Observa acciones de contratación, orientación, remuneración, evaluación, promoción, etc.
	Diferencias e Implicaciones	Observa las diferencias del entorno de control en divisiones operativas autónomas.
<b>Componentes del COSO</b>		
<b>Componentes</b>	<b>Elementos</b>	<b>Definición</b>
	El establecimiento de objetivos es anterior a la evaluación de riesgos	Estableciendo objetivos globales y por actividad, una entidad puede identificar los factores críticos del éxito y determinar los criterios para medir el rendimiento.
	Objetivos relacionados con las operaciones	Se refieren a la eficacia y eficiencia de las operaciones de la entidad, incluyendo los objetivos de rendimiento y rentabilidad y la salvaguarda de los recursos contra posibles pérdidas.
	Objetivos relacionados con la información financiera	Se refiere a la preparación de estados financieros fiables y a la prevención de la falsificación de la información financiera publicada.

<p>Evaluación de Riesgos</p> <p>Todas las organizaciones están expuestas a una variedad de riesgos provenientes tanto de fuentes internas como externas, que de materializarse afectan o impiden el logro de los objetivos de la empresa. Se deberán identificar (conocer) y evaluar los riesgos que las afectan, con el objeto de poder decidir sobre los mismos.</p>	Objetivos de cumplimiento	Cumplimiento de las leyes y normas a las que está sujeta la entidad.
	Riesgos	Limitar los riesgos que afectan las actividades de las organizaciones. A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes y el punto hasta el cual el control vigente los neutraliza, se evalúa la vulnerabilidad del sistema
	Identificación de los riesgos. A nivel de empresa.	Factores externos: avances tecnológicos, expectativas de clientes, competencia, nuevas normas, desastres naturales, cambios económicos.  Factores internos: Fallas en los sistemas informáticos, calidad de los empleados y procesos de formación, cambios en las responsabilidades, apropiación indebida de recursos, Consejo de administración débil o ineficaz.
	A nivel de actividad	Identificar riesgos de cada actividad de la organización. Establecer nivel de riesgo aceptable por actividad y en la organización.
	Visualizar riesgos invisibles	Los riesgos inadvertidos y sus consecuencias para la organización.

Componentes del COSO		
Componentes	Elementos	Definición
<p>Información y Comunicación</p> <p>Es imprescindible que todos los actores de la organización cuenten con información relevante y periódica para orientar sus acciones hacia el logro de los objetivos de la organización.</p>	Calidad de la información	Ofrecer información suficiente para posibilitar un control eficaz; en el tiempo adecuado; Actualizada; Correcta; Accesible. Los sistemas de información también deben ser controlados.
	La comunicación	Inherente a los sistemas de información. Cada función debe ser especificada. Las responsabilidades de cada individuo explicitadas y claras su relación con las actividades de los demás. Comportamientos esperados. Transferencia adecuada de la información. Líneas de comunicación. Comunicación interna y externa.
Componentes del COSO		
Componentes	Elementos	Definición
Actividades de monitoreo	Supervisión	Evaluación del plan y funcionamiento de los controles aplicada a todas las actividades de la organización. Es una actividad continuada e intermitente.
	Plan de acción	Debe contemplar: El alcance de la evaluación. Las actividades de supervisión continuadas existentes. La tarea de los



		auditores internos y externos. Áreas o asuntos de mayor riesgo. Programa de evaluaciones. Evaluadores, metodología y herramientas de control. Presentación de conclusiones y documentación de soporte. Seguimiento para que se adopten las correcciones pertinentes.
	Debilidades y deficiencias del sistema de control interno	Deben ser detectadas, comunicadas y tomadas medidas de ajuste.

**Fuentes: Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission, 2013.**

Así las cosas, para que el sistema de control interno sea efectivo, se requiere que los componentes y principios estén presentes, en marcha y operen de forma integrada; igualmente es de suma importancia que la dirección sea clara, ágil y trabaje de manera concatenada con la función de supervisión; todo esto dentro de un marco claro de objetivos y metas medibles.

Para concluir, la importancia de la estructura conceptual planteada por COSO en sus diferentes versiones, es su consolidación a nivel internacional como un estándar de control interno válido tanto para la empresa pública como privada, de este modo, COSO es considerado como el origen de la reconocida tercera generación de control interno.

Sin embargo, a manera de reflexión final la autora de estas líneas considera que si bien los sistemas de control interno cada vez son actualizados y mejorados en pro de los procesos, estas actualizaciones o mejoras no impactaran positivamente en el Control Interno, hasta tanto exista una cultura arraigada de control en todos los miembros de la entidad, puesto que la

efectividad del control como sistema no solo depende de las herramientas que proporciona el sistema, si no de su práctica en la organización.

### **5.5. Control Interno en Colombia.**

El concepto de Control Interno como sistema organizacional estatal en Colombia, se estructura a partir del artículo 209 de la Constitución Política de 1991, que ordena a la Administración Pública contar con un control interno; subsecuentemente, el artículo 269 señala el deber de diseñar y aplicar, según la naturaleza de las funciones, métodos y procedimientos de control interno, armonizando así, la función del ejercicio de control fiscal entregada a la Contraloría General de la República en los artículos 267 y 268.

En desarrollo del mandato constitucional, se expidió 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”*, ley que definió el control interno en el artículo 1 de la siguiente forma:

*El Control Interno es un SISTEMA integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.*

Igualmente, se expidió el Decreto 2145 de 1999 (derogado por el Decreto 1083 de 2015), *“por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y*

*Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones*”, el cual desarrolló los siguientes aspectos y conceptos con los cuales se busca brindar más claridad al manejo del sistema:

- a) Sistema Nacional de Control Interno (Art. 1)
- b) Instancias de articulación (Art. 4).
- c) Responsables (Art. 5)
- d) Reguladores (Art. 6).
- e) Facilitadores (art. 7).
- f) Evaluadores (Art. 8).
- g) Unidad básica del Sistema Nacional de Control Interno.
- h) Procesos fundamentales de la Administración: Dirección, Planeación, Organización, Ejecución, Seguimiento y Control (Evaluación)

En el año 2004, se realizó un diagnóstico que tenía como propósito determinar la eficacia del Sistema de Control Interno en Colombia que permitió detectar las siguientes debilidades en el funcionamiento del mismo al interior de las entidades que componen la Administración Pública (Salnave & Lizarazo, 2017).

**Tabla 3. Debilidades del Sistema de Control Interno en Colombia**

<b>Ética</b>	Existencia de una limitada cultura organizacional fundamentada en VALORES.
--------------	--

<b>Calidad</b>	Existencia de una gestión pública incipiente, no orientada a SISTEMAS DE CALIDAD.
<b>Gestión</b>	Debilidades en AUTORREGULACIÓN, AUTOCONTROL y AUTOGESTIÓN de la función administrativa que le impide poder cumplir su función social.
<b>Información</b>	Debilidad en la generación de INFORMACIÓN suficiente y pertinente para la toma de decisiones y que sea de utilidad social.
<b>Concepto de lo público</b>	Debilidades en la construcción del concepto y el imaginario de LO PÚBLICO, como aquello que conviene a todos de igual manera para el bien común.
<b>Rendición de cuentas</b>	Debilidades en la RENDICIÓN DE CUENTAS en forma técnica a la comunidad.
<b>Métodos y procedimientos</b>	Falta de MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS para socializar la información y dinamizar su circulación.
<b>Tecnologías de la información</b>	Baja existencia de TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN que apoyen con mayor efectividad la gestión y la transparencia de la gestión pública.
<b>Control ciudadano</b>	Debilidades en una cultura organizacional que oriente, facilite y apoye el ejercicio del CONTROL CIUDADANO.

**Cuadro elaborado por la autora con base del documento de Salnave & Lizarazo, 2017**

Como se anotó anteriormente, el modelo de control a la gestión de la administración pública en Colombia tiene sus antecedentes en el informe COSO, documento que describe la forma de implementación de un sistema de control interno, el cual fue aprobado por el congreso de los Estados Unidos de América en 1994, y acogido como marco de referencia para el control interno de gestión de las entidades públicas de Colombia, en el Decreto 1599 de 2005, “*Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano*” –en adelante MECI.

Es así como el MECI se concibe como una herramienta gerencial que permite a las entidades estatales llevar el control de la gestión, asegurando con ello el cumplimiento de sus objetivos institucionales, dado que dicha herramienta había sido diseñada con el propósito de contribuir al fortalecimiento del Sistema de Control Interno. (Vanegas, 2015)

Con la expedición del Decreto 1599 de 2005, se estableció un cronograma de implementación para todas las entidades gubernamentales del orden nacional, sin embargo, nueve años después de la expedición del marco normativo, se evidenciaron algunas dificultades, razón por la cual, el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad encargada de orientar la implementación del modelo y hacer el seguimiento, consideró pertinente adelantar una nueva actualización, la cual se materializó con la expedición del Decreto 943 de 2014.

De este modo el MECI es compilado en el Decreto 1083 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública”* y también fue objeto de una nueva actualización en el año 2017, con la expedición del Decreto 1499 de 2017, *“Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”*.

En orden a lo anterior, el Decreto 1499 de 2017, integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de Calidad, con el Sistema de Control Interno, creando el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – en adelante el MIPG-, como marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión institucional de las entidades estatales y ordena la articulación del Modelo Estándar de Control Interno-MECI, fungiendo como herramienta de control y verificación para asegurar el cumplimiento de objetivos y logro de resultados de las entidades de los órdenes nacional y territorial.

Por tanto, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión contempla siete (7) dimensiones, que se enumeran a continuación:

- ✓ Primera Dimensión: Talento Humano
- ✓ Segunda Dimensión: Direccionamiento estratégico y Planeación
- ✓ Tercera Dimensión: Gestión con valores para Resultados
- ✓ Cuarta Dimensión: Evaluación de Resultados
- ✓ Quinta Dimensión: Información y Comunicación
- ✓ Sexta Dimensión: Gestión del Conocimiento y la innovación
- ✓ Séptima Dimensión: Control Interno

Cada dimensión se desarrolla a través de una o varias de las diecisiete políticas de gestión y desempeño institucional, a saber:

- ✓ Planeación institucional
- ✓ Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
- ✓ Talento Humano
- ✓ Integridad
- ✓ Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción
- ✓ Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
- ✓ Servicio al ciudadano
- ✓ Participación ciudadana en la gestión pública
- ✓ Racionalización de tramites
- ✓ Gestión documental
- ✓ Gobierno digital
- ✓ Seguridad digital

- ✓ Defensa Jurídica
- ✓ Gestión del conocimiento y la innovación
- ✓ Control Interno
- ✓ Seguimiento y evaluación del desempeño institucional
- ✓ Mejora normativa.

En virtud al tema objeto de investigación, se desarrollará la dimensión de control interno, donde se analizará la situación actual, los avances y dificultades evidenciadas en la USPEC.

#### ***Séptima Dimensión: Control Interno.***

Esta dimensión se integra a través del Modelo Estándar de Control Interno MECI. *“El objetivo del MECI es proporcionar una estructura de control de la gestión que especifique los elementos necesarios para construir y fortalecer el Sistema de Control Interno, a través de parámetros necesarios (autogestión) para que las entidades establezcan acciones, políticas, métodos, procedimientos, mecanismos de prevención, verificación y evaluación en procura de su mejoramiento continuo (autorregulación), en la cual cada uno de los servidores de la entidad se constituyen en parte integral (autocontrol). Para ello, las entidades, en términos generales deberán diseñar y mantener la estructura del MECI a través de sus cinco componentes y asignar las responsabilidades en la materia, a cada uno de los servidores”.* (Manual Operativo del MIPYG – Versión 2 – Agosto de 2018 – Departamento Administrativo de la Función Pública).

La Dimensión de Control Interno se fundamenta en cinco componentes, así:

- ✓ Ambiente de Control
- ✓ Administración del riesgo

- ✓ Actividades de control
- ✓ Información y comunicación
- ✓ Actividades de monitoreo.

De acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo del MIPG, la estructura de la dimensión de Control Interno “(...) *está acompañada de un esquema de asignación de responsabilidades y roles para la gestión del riesgo y el control, el cual se distribuye en diversos servidores de la entidad, no siendo ésta una tarea exclusiva de las oficinas de Control Interno*”.

(Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, 2018)

La estructura de control que plantea la norma se vislumbra de la siguiente manera:

Línea Estratégica, conformada por la alta dirección y el equipo directivo. La Primera línea de defensa, en cabeza de los gerentes públicos y los líderes de procesos. La Segunda línea de defensa, integrada por los servidores públicos responsables de monitoreo y evaluación de controles y gestión del riesgo (Jefes de planeación, comités de riesgos donde existan, comité de contratación, entre otros). La Tercera línea de defensa a cargo de la oficina de control interno.

En resumen, la dimensión de Control Interno es transversal a todas las dimensiones del modelo, está conformada por las tres líneas de defensa y una línea estratégica pensadas para asegurar el resultado de la gestión institucional.

En la tabla 4, se relaciona parte del desarrollo normativo que ha tenido el control interno en Colombia. Se comienza por las normas de rango Constitucional y los desarrollos legales posteriores, hasta llegar a la normatividad vigente, que rige para la implementación del Sistema de Control Interno en las entidades estatales.

#### **Tabla 4. Normatividad de Control Interno**



No.	Clase	Contenido de la norma
1	<b>Constitución Política de 1991</b>	<p><b>ARTICULO 209.</b> (...) La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 267:</b> (...) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”.</p> <p><b>ARTICULO 269:</b> En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas”.</p>
2	<b>Ley 87 de 1993</b>	Por la cual se establece normas para el ejercicio del control interno en las organizaciones y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.
3	<b>Ley 489 de 1998.</b>	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones
4	<b>Decreto 2740 de 2001</b>	Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el capítulo cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema de Desarrollo Administrativo.

<b>5</b>	<b>Ley 872 de 2003</b>	Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.
<b>6</b>	<b>Decreto 4110 de 2004</b>	Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.
<b>7</b>	<b>Decreto 1599 de 2005</b>	Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano.
<b>8</b>	<b>Decreto 4485 de 2009</b>	Por medio de la cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.
<b>9</b>	<b>Decreto 2623 de 2009</b>	Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.
<b>10</b>	<b>Decreto 2482 de 2012</b>	Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.
<b>11</b>	<b>Decreto 943 de 2014</b>	Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI).
<b>12</b>	<b>Ley 1753 de 2015</b>	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.  El artículo 133 señala: “ Intégrense en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de qué trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998.
<b>13</b>	<b>Decreto 1083 de 2015</b>	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.  En el Título 21 se regula todo lo relacionado con el Sistema de Control Interno.
<b>14</b>	<b>Decreto 1499 de 2017</b>	Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado

		con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.
--	--	--

**Fuente: Elaboración propia, información normativa.**

En conclusión y como se ha podido observar a lo largo del presente estado del arte, los cambios en la cultura organizacional se caracterizan por ser relativamente lentos; Colombia lleva ya 27 años en este proceso; aunado a lo anterior, dichos cambios no dependen exclusivamente de la expedición de leyes, decretos o resoluciones; el Control Interno requiere indefectiblemente de una actitud abierta y dinámica por parte de todos los servidores públicos, para comprender y aprehender las bondades del Sistema de Control Interno que lleven a asegurar el resultado de las metas institucionales, sin importar el nivel jerárquico donde se ubiquen o su forma de vinculación.

Por tanto, los espacios de capacitación, evaluación y retroalimentación, que permitan arraigar la cultura del control en todos los servidores públicos, resultan esenciales para alcanzar y sostener los objetivos y metas logradas por la institución, dado que el sentido de pertenencia institucional produce a su vez un alto grado de responsabilidad sobre los resultados generados durante la marcha del proceso.

## CAPÍTULO I

### La crisis del sistema penitenciario en Colombia.

“El hacinamiento de muchos seres humanos en un espacio reducido no sólo conduce a fenómenos de deshumanización por la vía indirecta del agotamiento y el empantanamiento de las relaciones interhumanas sino que directamente produce un comportamiento agresivo.”

Konrad Lorenz.

#### 1. El Siglo XIX: de la Colonia a la República bajo el signo de la precariedad

Todo Estado tiene la obligación de organizar su aparato judicial y en consecuencia, su sistema penitenciario. Dicha obligación implica que el Estado debe construir la estructura carcelaria necesaria de acuerdo con la legislación establecida, por tanto el Estado se ve obligado a nombrar, administrar, construir y financiar los centros de reclusión existentes. Dada la sensibilidad social y económica que atañe el tema carcelario para un país, la estructura carcelaria debe ser diseñada y administrada de manera independiente del gobierno nacional y con plena autonomía jurídica y constitucional, propia de los Estados soberanos de derecho. (Márquez, 2012).

A diferencia de la tradición colonial española, que implementó un sistema de castigo para el delito orientado a la restitución del daño causado a la sociedad mediante la pérdida de patrimonio, azotes, vergüenza pública, destierro y, en el peor de los casos, la muerte, el Estado Colombiano, desde el siglo XIX, orientó su sistema de castigos a la reclusión o pérdida de la libertad. La instauración de este paradigma implicó necesariamente, la construcción y manutención de cárceles, según Márquez, 2011, ésta, *“fue una institución que generó desconfianza e inquietudes en los albores del orden republicano y fue bastante criticada por su fragilidad, evidenciando un defecto de la nueva administración de justicia”* (Márquez, 2011, p. 8).

A partir de la década de 1830, con la expedición del Código Penal, se sentaron las bases para construir toda una red carcelaria en Colombia, diseminada en los centros urbanos neogranadinos en todas las regiones del país, con centros de reclusión locales, cantonales y regionales (Campuzano, 2000).

Teniendo en cuenta la fragilidad fiscal generalizada del Estado Colombiano a lo largo del siglo XIX (Kalmanovitz, 1999), la consecuencia inevitable fue un sistema de cárceles que subsistían en una permanente situación de precariedad, siempre en niveles críticos. Este parece ser el signo permanente del sistema carcelario colombiano a lo largo de los dos siglos de existencia: la insuficiencia de recursos y la consecuente insuficiencia del sistema carcelario.

El tema más sensible consistía en la consecución de fondos para la construcción de la infraestructura carcelaria. Se contó con fuentes diversas para satisfacer esta demanda, recursos locales, regionales y nacionales convergieron en este propósito. Fueron los vecinos quienes realizaron el esfuerzo económico para construir las cárceles distritales, las cuales terminaron siendo insuficientes, haciéndose necesario recurrir a otros niveles de la administración para solucionar estas falencias.

El medio más importante para la construcción de esta infraestructura básica carcelaria fue el servicio personal subsidiario, que consistía en el aporte obligatorio en trabajo, en las obras públicas de beneficio común; fruto de ello se construyeron la mayoría de las cárceles en el país en este período. (Márquez, 2011, p. 11).

Los reformistas liberales de mediados del siglo XIX criticaron de manera vehemente las condiciones inhumanas que se vivían en las cárceles demandando un sistema carcelario más seguro y humano. Criminales peligrosos eran mezclados con contraventores y simples vagos,

situación que derivó en altos índices de inseguridad interna en las cárceles. Aunado a lo anterior, los trabajos forzados a los que eran sometidos, la privación de cama o alimento, los castigos corporales (látigo) terminaron por generar graves problemas de salud en la población reclusa.

En general, se vivía una carencia permanente de institucionalidad y un desconocimiento de la importancia que tenía la administración de justicia para el establecimiento de la paz, la construcción de ciudadanía y el respeto a los derechos civiles (Mayorga, 2001).

El sistema judicial y penitenciario de Colombia transitó el siglo XIX con serios problemas de eficiencia y eficacia. No fue posible la construcción de una infraestructura carcelaria mínima que garantizara la seguridad y la eficacia de dicha institución. A pesar de que fueron emitidas diversas normativas y se hicieron diversas reformas, nunca fue posible activar los dispositivos de construcción, mantenimiento, arriendo de locales, reglamento de cárceles, distribución de recursos, condiciones de higiene, instrucción y trabajo necesarios para la demanda existente. (Aguilera, 2016).

Esto hizo que las cárceles existentes fueran inseguras y que la fuga de los reos fuera constante, sin programas de asistencia directa definidos, en donde cumplir con lo que se estipulaban las leyes, la ración y la dotación de ropa diarias, no se cumpliera y los presos vivieran hacinados, en harapos, padecían hambre y eran sometidos a formas de castigo que iban en detrimento de su dignidad e integridad física, que en muchos casos los llevaban a la muerte o a la enajenación mental. (Barbosa, 2011).

Este tipo de situaciones llevó sistemáticamente a diversas reformas del Sistema Judicial y Penitenciario en Colombia. Sin embargo, *“un acosa son las disposiciones legales y otra muy diferente su cumplimiento efectivo”*. (Márquez, 2011, p.28). En este sentido el autor señala:

La responsabilidad del sostenimiento financiero de las cárceles era exclusivamente del Estado soberano y éste se hacía muchas veces el de la vista gorda pretendiendo que fueran los distritos y las provincias los que se entendieran de esta situación; esto se debía a que la construcción y sostenimiento de un sistema penitenciario y carcelario era una carga financiera bastante fuerte para el Estado y éste permanentemente evitaba comprometerse de fondo con esta obligación. Es decir, el Estado ante la falta de una buena capacidad financiera que le permitiera atender la situación carcelaria intentaba de alguna manera superar la crisis comprometiendo en esta situación a los otros entes administrativos territoriales. (Márquez, 2011, p. 30).

Luego, la falta permanente de recursos fiscales hacía imposible el cumplimiento de las normas emitidas por los diferentes gobiernos a lo largo del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Sin embargo, a pesar de la falta de recursos entre 1890 y 1894, existían en Colombia once establecimientos de castigo, entre ellos una Cárcel para Mujeres bajo la regencia de las Religiosas del Buen Pastor, establecimientos financiados con fondos nacionales en los cuales se confinaban únicamente a los condenados a penas de prisión y reclusión. (Mercado y Arango, 2014).

Las penitenciarías a comienzos del siglo XX, específicamente, antes de la Ley 35 de 1914, formaban parte de un universo complejo, que de todas maneras apuntaba a una organización estructural y legislativa. Las caracterizaba el desorden y la falta de un ordenamiento social, económico y político; esto sumado a la falta de presupuesto del Tesoro Público. (Mercado y Arango, 2014, p. 20).

A continuación se presenta un cuadro que esquematiza la evolución histórica del sistema penitenciario colombiano.

Tabla 5. Sistema penitenciario Colombia siglo XIX

Periodo	Instituciones	Normatividad vigente
Desde la Independencia hasta 1914	<p>En 1873 se autoriza al Estado para levantar un Panóptico.</p> <p>En 1871, creación de la primera Colonia Penal, bajo la presidencia de Eustorgio Salgar Moreno.</p> <p>En 1880, el Gobierno de esa época llega a un acuerdo con la Comunidad de Religiosas el Buen Pastor, para la atención de la reclusión y custodia de las mujeres.</p> <p>En 1895, se establece la primera Cárcel de Mujeres en Medellín.</p> <p>Surgen otras cárceles a finales del siglo XIX a lo largo del territorio nacional: el Cocuy (1869), Yarumal (1880), Garagoa (1884), Gacheta (1882) y Rio Negro (1890), entre otras.</p> <p>Mediante la Ley 13 de 1890 (octubre 13) se crea el Ministerio de Justicia derivado de la antigua Secretaría que tenía el manejo de los asuntos relacionados con la rama judicial, convertida luego en Ministerio de Gobierno.</p> <p>El presidente Miguel Antonio Caro dictó el Decreto 1238 de 1884, mediante</p>	<p>Ley Sobre organización y régimen político y económico de los Departamentos y Provincias de la República, en el año de 1825.</p> <p>Mediante Decreto del Libertador expedido en 1828, se dispuso la creación en las capitales de provincia de presidios, correccionales y casas correccionales para mujeres.</p> <p>Ley 30 de 1835, adicionada por la Ley 30 de 1836, sobre Presidios Urbanos y sus decretos reglamentarios. Así la República detalló el funcionamiento de una Organización Carcelaria propiamente dicha.</p> <p>El presidente José Ignacio de Márquez en el año de</p>



	<p>el cual reorganizó entre otros el Ministerio de Gobierno, atribuyéndole las funciones relacionadas con la Administración de Justicia.</p> <p>La Ley 25 de 1913, vuelve a reestructurar el Ministerio de Justicia y lo organiza en seis secciones. En la primera quedan los asuntos: Policía Nacional, Intendencias y Comisarías, Imprenta Nacional, Parque de Vacunación y las Penitenciarías.</p> <p>Se reglamentan las colonias penales, mediante el Decreto 624 de 1906, y se expiden las Leyes 62 de 1912 y 54 de 1913.</p>	<p>1838, buscó fortalecer el Modelo Penitenciario.</p>
--	--	--

**Fuente: Elaboración propia a partir de diversos autores.**

## **2. Segundo período. El siglo XX: de 1914 hasta 1991**

Cuando el país entró en período de guerras civiles, el tema penitenciario pasó a un segundo plano, hasta el 21 de enero de 1905 cuando el General Rafael Reyes firmó el decreto legislativo No. 009, por medio del cual se crearon las primeras colonias penales y militares como sitios para que los reos condenados por delitos comunes, purgaran sus penas. (Echeverry, 1996)

Con la Ley 35 de 1914, el presidente de aquel entonces, doctor José Vicente Concha, creó la Dirección General de Prisiones, encargada entre otras funciones de organizar el sistema penitenciario, llevar la estadística penal y decretar la construcción y mejoramiento de los edificios. Para 1938, los establecimientos de reclusión en Colombia tenían una población de 8.686 internos que aumentaban anualmente en 1.000 nuevos reos; este incremento obligó al

gobierno a construir penales como la Picota, Popayán y El Barne, la Cárcel Modelo de Bogotá y la Distrital de Barranquilla.

Es así como la Ley 35 de 1914, marcó un hito en el proceso de reforma del Sistema Penitenciario Colombiano. Inspirada en el modelo francés y fundamentado en un método científico dirigido por personal especializado, propuso un Sistema Progresivo sustentado en un proceso de rehabilitación dirigido a aquellos que pagaban penas de prisión.

Igualmente la ley en cita, se configuró como el primer paso para la estructura del sistema penitenciario, que hasta el momento sólo era una constelación de prisiones regidas autónomamente. Solo el proceso vivido durante el siglo XX permitió percibir que esta configuración que traía novedades de concepto entregó resultados interesantes, pero que fueron eclipsados por la presencia de cierta continuidad en las problemáticas de larga duración, la primera de ellas, la falta de recursos económicos para la construcción, manutención y funcionamiento de los centros penitenciarios.(Mercado y Arango, 2014).

El problema de los recursos económicos, también afectó la alimentación de los detenidos, la falta de casas de menores de edad para evitar el contacto pernicioso con penados mayores de edad y en muchos casos peligrosos, la ausencia de formación y estudio en las problemáticas criminológicas, falta de infraestructura, falta de personal administrativo, etc. (Mercado y Arango, 2014).

Para la época, la norma representó un gran avance frente a la concepción de la materia penitenciaria dado que señaló los derroteros de la institución, legisló sobre el sostenimiento de las cárceles por cuenta de la nación, sobre casas de corrección de menores y los deberes de subdirector. (Mercado y Arango, 2014, p. 31).

Dos décadas después, fue promulgado el Código Penitenciario y Carcelario en Colombia, Decreto 1405 de 1934, inspirado en los postulados de la Escuela Antropológica Italiana. Obra del gobierno liberal, proponía superar lo que se consideró un régimen penitenciario llevado al capricho y la arbitrariedad (Mercado y Arango, 2014). Sin embargo, su aplicación fue “casi menos que imposible por las dificultades que implica pasar de una legislación anticuada, anárquica y totalmente desordenada a una legislación científica y nueva” (Mercado y Arango, 2014, p. 51).

El Decreto 1405 de 1934, no fue otra cosa que la expresión de un cierto colonialismo ideológico tan presente hasta la actualidad en las élites de Colombia, siempre dispuestas a importar como verdaderas las modas propias de las metrópolis europeas. Inspirado en el Positivismo Lombrosiano de Enrico Ferri, representante del Positivismo Penal Italiano, afirmaba que la criminalidad o el comportamiento criminal, se origina en características biológicas y psicológicas que establecen la diferencia entre sujetos criminales y normales, con lo cual el libre arbitrio era secundario frente a aspectos determinísticos de la conducta. (Ferreira, 2014).

El Informe del director de prisiones realizado entre 1934 y 1935, indicaba que “las cárceles de entonces, con muy raras excepciones, constituían algo no sólo penoso sino vergonzoso para la República”. En sus propias palabras:

*Nuestras cárceles son algo repugnante, que produciría lástima si no fuera que encienden la cólera más justa contra esta cristiana sociedad que así castiga con mucho más de lo que en realidad tiene derecho, porque si en las leyes están impuestas las penas de prisión, arresto, reclusión, presidio, etc., en ninguna de ellas aparece la condena al contagio, a la depravación moral, al atropello personal y a la muerte misma. (Bruno, 1935, p.3).*

En 1936, el entonces Director General de Prisiones Francisco Bruno, advirtió al Ministro de Gobierno Alberto Lleras Camargo sobre la urgencia de realizar una reforma estructural del sistema penitenciario, de tal manera que atendiera integralmente los problemas en el funcionamiento de este. A pesar de haber sido adelantadas las reformas del periodo, para 1938 las cárceles del país continuaban en el más absoluto desamparo por parte del Ministerio de Gobierno. Pero si cualitativamente el sistema penitenciario fue un desastre, cuantitativamente fue un periodo de expansión. Así,

En esta época hay un auge de la construcción de establecimientos carcelarios: penitenciarías, cárceles de distrito judicial y colonias penales y agrícolas por parte de la Dirección General de Edificios Nacionales. A esta entidad le correspondió atender el gran volumen de obras de aquella época y por las nuevas orientaciones del gobierno en varios ramos, incluido el régimen penitenciario. Estos edificios adquieren real importancia como dispositivos de control social con el desarrollo del capitalismo en la década de los años 30, lo que explica el auge de las construcciones: Picota, Palmira, Popayán y la Cárcel de Cúcuta terminada en 1937, entre otras. (Mercado y Arango, 2014, p. 57).

Para la década de 1950, el Ministerio de Justicia organizó una División de Arquitectura, dependencia encargada únicamente de la conservación de los establecimientos carcelarios. El arquitecto Fernando Ramírez, su director, presentó un plan de construcciones que además de las cárceles de Bogotá y de las penitenciarías nacionales, incluyó las de Cartagena, Montería, Pamplona, Santa Marta y Barranquilla. Sin embargo, esta década estuvo marcada por los acontecimientos del 9 de abril de 1948 y la violencia política subsecuente afectaron entre otras edificaciones públicas, varios presidios, por lo que se acrecentó la crisis en la que estas instituciones precarias venían desarrollándose.

Ante el avance de la violencia generalizada, se desbordó la capacidad de administrar justicia, por lo que surgió la necesidad de proponer una serie de medidas legislativas como las reformas al Código Penal, Código de Procedimiento Penal y la promulgación de la Ley sobre estados antisociales y la Ley sobre el Plan de Establecimientos Carcelarios.

Derivado de estas recomendaciones durante la administración de Alberto Lleras Camargo se expidió el Decreto No. 0012 de 1959, que ordenaba la construcción de un penal de máxima seguridad en la isla Gorgona. La situación penitenciaria y carcelaria para 1958, una vez más era insostenible, como puede observarse en la siguiente transcripción:

*Presos enfermos, sin adecuados tratamientos médicos; presencia de tuberculosis avanzada, en estado de contagio, y sin lugares para su aislamiento y curación; hacinamiento de hasta 500%; construcciones carcelarias en diversos sitios del país que se habían interrumpido por falta de recursos; equipos para construcción de calzado, algunos de los cuales estaban inactivos mientras que la venalidad y la corrupción en la dirección de los establecimientos había arruinado la industria carcelaria y generado ociosidad. La inseguridad en las cárceles; deplorables condiciones de las edificaciones respectivas; ínfima paga al escaso número de guardianes; falta de armas para la vigilancia; tolerancia dolosa de los Directores Alcaldes y evasión permanente de los reclusos; dificultades en los procesos de rehabilitación de reclusos; problemas con la guardia. (Zea, 1959).*

Mediante el decreto 1817 de 1964, se actualizó el régimen penitenciario con las disposiciones desarrolladas por las Naciones Unidas en el documento Regla Mínimas para el tratamiento de los reclusos, emitidas en 1955, documento que pugna de manera enfática en la

clasificación de los internos, la organización y profesionalización de la guardia penitenciaria. (UNDOC, 2007).

En ese mismo año, 1964, los establecimientos de reclusión se categorizaron en: penitenciarias, cárceles militares, cárceles de circuito, cárceles de distrito, reclusiones de mujeres, colonias penales y anexos psiquiátricos. (Botero, 2008)

En la década de los noventa, el Congreso de la República expidió la ley 65 de 1993 conocida también como el “Código Penitenciario y Carcelario” mediante el cual se regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad. Vale la pena anotar que la ley en cita, parte de principios esenciales como el enfoque diferencial y el respeto a la dignidad humana; posteriormente, en el artículo noveno, la ley indica que: *“La pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.”*

Para 1998, los centros carcelarios y penitenciarios tenían una capacidad de 33.119 cupos, pero el INPEC tenía a cargo 44.398 internos, es decir, se reportaba un hacinamiento del 34%, situación que conllevó a que la Corte Constitucional declarara el estado de cosas inconstitucional, como consecuencia de la sistemática y masiva vulneración de los derechos fundamentales de la población reclusa (Ministerio de Justicia, 2015).

Durante la presidencia de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), la comisión de Derechos Humanos de la Corte Interamericana, -CIDH- realizó una visita a las cárceles colombianas, y reconoció la grave condición de hacinamiento y la debilidad del Gobierno para invertir recursos en el sostenimiento de la infraestructura de las cárceles y penitenciarías; de este modo, el

Gobierno debió manifestar su compromiso de promover una reforma integral de la justicia colombiana (Mayorga, 2015). Igualmente, la CIDH llamó la atención sobre un sistema judicial que privaba de libertad a las personas que, detentando solo la calidad de sindicadas, debían ser recluidas como condenadas en centros penitenciarios sin distinción alguna.

En 2002, con la implementación del sistema penal acusatorio se aceleraron y aumentaron el número de condenas por lo que el sistema carcelario nuevamente se vio seriamente impactado; en solo diez años se pasó de una población carcelaria de 52.936 en 2002 a 113.884 en 2012 (INPEC, 2012).

De este modo, el incremento de la población carcelaria en Colombia ha sido exponencial, generando unas cifras de hacinamiento carcelario intolerable, situación que vulnera los más básicos derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la intimidad tanto de las personas privadas de la libertad como de sus familiares.

Frente a las múltiples causas del hacinamiento, autores como Hofer (2012), citado por Gómez (2015) afirman que el hacinamiento carcelario obedece a las siguientes causas:

- Ineficiencia general en la justicia penal.
- El tipo de políticas públicas punitivas que terminan con el uso excesivo de la detención y encarcelamiento en las etapas previas al juicio.
- Presencia de una “inadecuada previsión legislativa de medidas y sanciones no privativas de la libertad, y la falta de políticas y directrices claras de imposición de penas que estimulen la aplicación de esas medidas y sanciones”
- Problemas profundos de grandes sectores marginados y excluidos de la sociedad.
- Ausencia e ineficiencia de medidas que busquen prevenir la reincidencia.

- Ausencia de programas relacionados con la puesta en libertad.
- Insuficiencia de establecimientos carcelarios y de recursos para los mismos.

Sin importar las causas que dan origen al hacinamiento carcelario, la realidad es que las tasas superan el 365 por ciento en algunos centros de detención, la infraestructura sigue siendo deficiente, el número de funcionarios disponibles para trabajar en planteles penitenciarios es bastante bajo, razón por la cual en 2015, la H. Corte Constitucional en sentencia T-195, se vio nuevamente obligada a señalar que pese a las advertencias realizadas por el mismo tribunal en 1998, el estado de cosas inconstitucionales ha permanecido en el tiempo, situación que puede ser constatada por el amplio número de revisión de fallos de tutela presentados por personas privadas de la libertad que diariamente ven afectados sus derechos y garantías constitucionales.

Como se observa, de la investigación realizada puede afirmarse que el funcionamiento del ramo carcelario y penitenciario ha mantenido a lo largo de la historia un déficit social, económico y jurídico, Mercado y Arango (2014). Por lo que claramente se advierte un estancamiento y permanencia de condiciones estructurales, que han creado una realidad de miseria y de angustia a pesar de la riqueza jurídico-literaria sobre el tema.



## CAPÍTULO II

### Caracterización de la USPEC

#### 2.1. La creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC

Con la expedición de la Ley 1450 de 2011, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 denominado “*Prosperidad para Todos*”. Esta ley incorporó dentro de su contenido el documento titulado “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, en donde se plantean iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado.

En el marco de lo anterior, mediante el Decreto 4150 de 2011 se creó la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, encargada de “*Gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC*”.

La nueva entidad asumió la responsabilidad en tres frentes sensibles del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano, como lo son: la infraestructura carcelaria, el suministro de salud, alimentación y servicio de vigilancia electrónica extramuros, temas que son altamente complejos en atención al problema estructural e histórico aún no solucionado del sistema penitenciario.

Para enfrentar el nuevo reto, en el año 2012 se comenzó a organizar la nueva entidad, bajo los parámetros legales y normativos vigentes para las instituciones estatales colombianas, en especial la reglamentación expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública para las organizaciones públicas.

De este modo, la misión de la Entidad consiste en *gestionar y operar en forma efectiva el suministro de bienes, la prestación de servicios y la construcción, renovación y mantenimiento de la infraestructura, para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones dignas de la población privada de la libertad.*

Entre tanto, la USPEC se visualiza como una entidad reconocida por su solidez como institución transparente, eficiente y comprometida con el mejoramiento continuo de las condiciones de habitabilidad y bienestar de la población privada de la libertad.

Es de anotar que tanto la misión como la visión de la USPEC se sustentan en la dignidad de la población privada de la libertad, como principio rector que debe orientar su quehacer institucional

En este contexto la USPEC en 2012, inicia labores con cerca de 318 funcionarios provenientes de la planta de personal del INPEC, 81 de los cuales pertenecen a la carrera administrativa y el excedente (272) con vinculación en provisionalidad. Lo anterior, de conformidad con el Decreto 242 de 2012, que ordenaba al Director General de la USPEC, proveer los empleos creados en la nueva entidad, mediante la incorporación directa de los servidores del INPEC previamente definidos.

En esta incorporación, cerca del 60% de los servidores pertenecían a los niveles técnico y asistencial y el 40% de profesionales respondía a perfiles ajenos a la misión de la entidad, sin que

ello fuera considerado una dificultad, en virtud a que los mismos podían desempeñar cargos en las áreas de apoyo.

Así las cosas, la Planta de personal actual se encuentra conformada por 508 empleos, de los cuales han sido provistos desde su entrada en operación, en promedio 373, que corresponde al 73% de la planta, quedando vacantes en promedio 135 empleos, que corresponden al 27% del total de la planta, como se observa en el siguiente cuadro.

**Tabla 6. Planta de Funcionarios**

NIVEL		CARGOS			CLASE DE NOMBRAMIENTO SEGÚN PROVISTOS			PROVISTOS MEDIANTE ENCARGO	PORCENTAJE DE COBERTURA	
		PROVISTOS	VACANTES	TOTAL	CARRERA	PROVISIONAL	LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION		% PROVISTOS	% VACANTES
DIRECTIVOS		9	5	14	0	NO APLICA	10	0	64%	36%
ASESORES		3	1	4	1	NO APLICA	2	1	75%	25%
PROFESIONAL		138	48	186	15	123	NO APLICA	14	74%	26%
TECNICO		92	15	107	45	47	NO APLICA	45	86%	14%
ASISTENCIAL		130	67	197	20	109	1	11	66%	34%
TOTAL		372	136	508	81	279	13	71	73%	27%

**Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC – Subdirección Administrativa.**

A diciembre de 2017, la planta de personal de la USPEC contaba con 92 funcionarios del nivel técnico, 130 del nivel asistencial, 138 del nivel profesional, 3 del nivel asesor y 9 del nivel directivo, para un total de 372 cargos provistos. Lo anterior, refleja un porcentaje del 59.9% de personal técnico y asistencial y un 37% de funcionarios profesionales.

### **2.1.1. Estructura Organizacional.**

La estructura organizacional se encuentra definida en el Decreto 4150 de 2011; allí se señalan las asignaciones de funciones y responsabilidades para cada dependencia, diseñadas para atender de forma efectiva el logro de los objetivos estratégicos de la entidad.

La estructura se encuentra dividida por niveles de autoridad y jerarquía, tanto la administración como la dirección se encuentra a cargo de un Consejo Directivo y un Director general. De otro lado, el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos y Competencias Laborales para los empleos de Planta de Personal contempla claramente la definición de funciones, requisitos y competencias laborales de cada uno de los empleos, de tal manera que las funciones sean realizadas y cumplidas bajo criterios de eficiencia y eficacia.

En orden a lo anterior, el organigrama de la entidad se resume de la siguiente manera:

**Diagrama 2. USPEC**



**Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC**

## 2.2. Del Sistema de Control Interno en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

Mediante Resolución 0522 del 2012, la USPEC estableció el Sistema Integrado de Gestión Institucional, el cual procura el mejoramiento de los procesos en el ejercicio de sus

actividades diarias, apuntando al cumplimiento de la Política y los Objetivos del SIGI. (USPEC, 2016 b)

En el marco de lo anterior, la alta dirección expide la Resolución 523 del 7 de diciembre de 2012 “*Por la cual se conforma y reglamenta el Comité del Sistema de Control Interno de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios*”, en la que se establecen entre otros, los integrantes, las funciones y reuniones ordinarias por lo menos dos veces al año y extraordinarias, cuando las circunstancias lo ameriten.

#### 2.2.1. Ambiente de Control.

Con acta No. 025 del 7 de diciembre de 2012, el Comité Directivo de la entidad se compromete con el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Sistema de Control Interno, de conformidad con los lineamientos del MECI.

Como parte del componente ambiente de control, se enuncian los elementos con los que cuenta la entidad en el direccionamiento estratégico, así:

##### i) Planeación Estratégica.

La planeación estratégica de la entidad está contenida en los siguientes documentos: Plan Estratégico, Plan Indicativo, Plan de Acción, Plan Anticorrupción y de Atención al ciudadano, Plan Anual de Adquisiciones; Plan de Incentivos, Plan Institucional de Capacitación, Plan Estratégico de Talento Humano, Plan Anual de Vacantes.

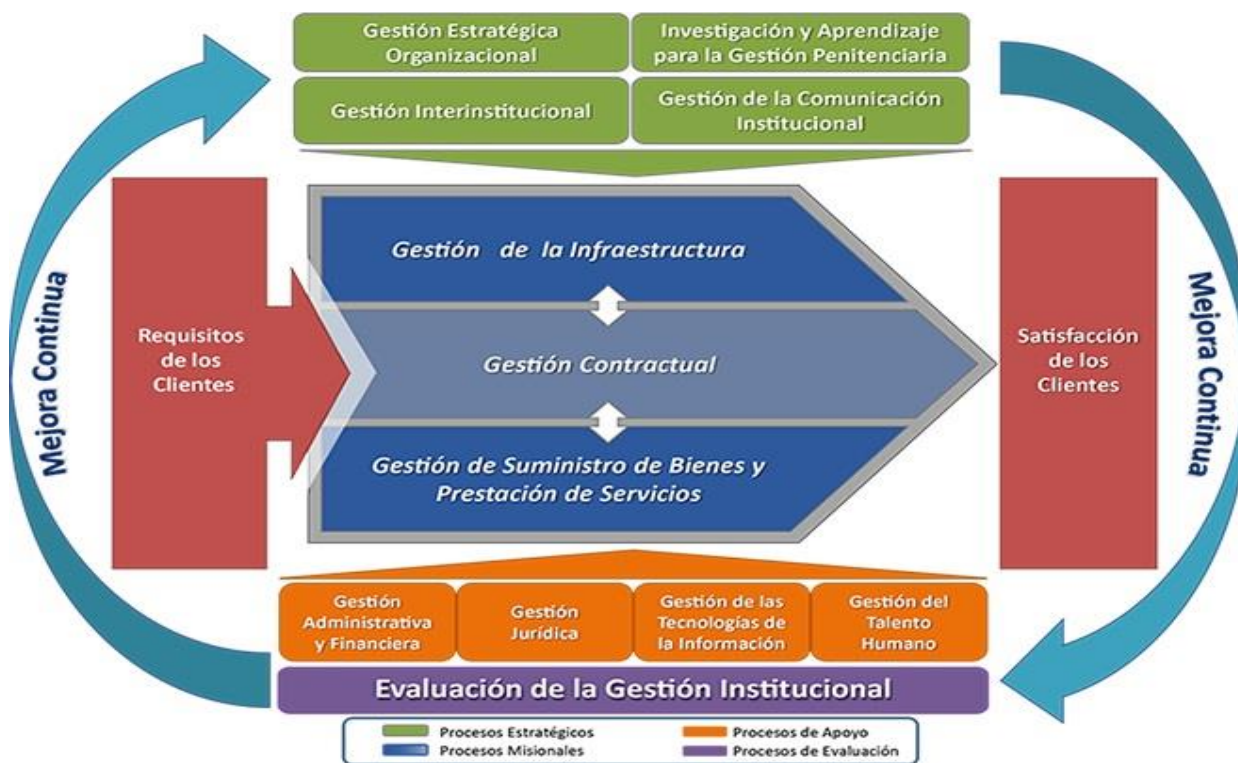
La planeación estratégica de la USPEC, contempla además el modelo de operación, objetivos, misión, visión, proyectos de inversión, normas, procedimientos, políticas, valores, principios, entre otros, elementos que hacen parte del Sistema de Control Interno, de conformidad con la definición dada en la Ley 87 de 1993.

ii) Modelo de operación por procesos

El modelo de operación por procesos de la USPEC está compuesto por doce procesos, así: cuatro procesos estratégicos (Gestión Estratégica Organizacional, Investigación y Aprendizaje para la gestión penitenciaria, Gestión Institucional, Gestión de la Información y las Comunicaciones); tres procesos misionales (Gestión de la Infraestructura, Gestión Contractual, Gestión de Suministro de Bienes y Prestación de servicios); cuatro procesos de apoyo (Gestión Administrativa y Financiera, Gestión Jurídica, Gestión de las tecnologías de la Información, Gestión del talento Humano) y un Proceso de Evaluación (Evaluación de la gestión institucional).

El modelo de operación de la entidad, se sintetiza en el siguiente mapa de procesos:

**Diagrama 4. Mapa de procesos**



Fuente: USPEC, 2016

Los procesos estratégicos de la USPEC, de acuerdo con el modelo de operación adoptado, son los siguientes:

Investigación y Aprendizaje para la Gestión Penitenciaria: Busca desarrollar estudios e investigaciones, mediante la identificación de problemáticas y generación de alternativas de solución para el mejoramiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Gestión Interinstitucional: Su objetivo es gestionar la consecución de recursos mediante la generación de convenios, contratos, alianzas, donaciones, créditos internos y externos, acuerdos con otras entidades y recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional, entre otros, así como la gestión para la obtención de adiciones presupuestales que se requieran para fortalecer la gestión en curso con el fin de proporcionar los recursos necesarios para el mantenimiento y mejoramiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Gestión de la Comunicación Institucional: Busca definir los lineamientos de comunicaciones y diseñar, promover y divulgar la información mediante la utilización de medios que garanticen la difusión de la información a los públicos internos y externos para el buen nombre y la imagen institucional.

iii) Mecanismos de verificación y evaluación de la gestión institucional:

La Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo realiza seguimiento al cumplimiento de metas del Plan de Acción, Plan Estratégico y proyectos de inversión, cuyos resultados son publicados en la página web [www.uspec.gov.co](http://www.uspec.gov.co).

La Oficina de Control Interno realiza seguimientos de Ley, auditorías independientes a la gestión institucional y genera informes con observaciones que reflejan el estado del control interno en la entidad y formula recomendaciones.

iv) Procedimientos

La entidad ha formulado dos (2) Sistemas de Gestión; Siete (7) políticas de operación; Catorce (14) manuales, Cuatro (4) guías, Seis (6) instructivos, Setenta y Dos (72) procedimientos y Trescientos ochenta y dos (382) formatos.

v) Gestión del Talento Humano.

La Planta de personal está conformada por 508 empleos, de los cuales han sido provistos desde su entrada en operación, en promedio 373, que corresponde al 73% de la planta, quedando vacantes en promedio 135 empleos, que corresponden al 27% del total de la planta.

La entidad cuenta con el proceso Gestión del Talento Humano – Vinculación de personal - Código: A4-PR-01 -Versión: 02 del 02/09/2016, donde se puede evidenciar el procedimiento para la inducción a la entidad y al puesto de trabajo como un paso dentro del proceso de integración a la cultura organizacional del servidor público, entendido como una inversión en tiempo, esfuerzos y recursos que a mediano plazo ha de redundar en productividad y satisfacción de los nuevos servidores.



vi) Gestión de los riesgos institucionales

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, adoptó la Política de Administración del Riesgo mediante Resolución 000397 del 21 de mayo de 2015, a través de la cual la alta dirección se comprometió a adoptar y mantener una cultura de prevención del riesgo mediante la identificación, calificación y valoración de los riesgos por proceso y/o subproceso y el establecimiento de acciones de mejora que permitan efectuar un mayor control y seguimiento a los mismos, con el fin de dar cumplimiento a la misión y los objetivos institucionales.

También se elaboró el documento Manual de Administración del Riesgo, aprobado desde el 25 de noviembre de 2014, versión 02, en el cual se establece la metodología para la administración de riesgos. Posteriormente, a través de Resolución 000201 del 30 de marzo de 2016, se actualizó la política de Administración del Riesgo y se derogó la Resolución 397 del 21 de mayo de 2015.

El mapa de riesgo institucional, con fecha de elaboración y/o actualización 30 de junio de 2016, identifica 36 riesgos para todos los procesos de la entidad, así: El 36.1% de los riesgos identificados, corresponden a los procesos estratégicos, el 33.3%, a los procesos de apoyo y el 27.8% en los procesos misionales. Para el proceso Gestión del Talento Humano no se identificaron riesgos institucionales. Es de anotar que el 50% de los riesgos se ubican en la zona Alta y el otro 50% en la zona Extrema. (Informe de evaluación de riesgos institucionales – Oficina de Control Interno – 2018 Anexo No. 01).

### ***2.2.2. Actividades de control***

La entidad ha formulado en los procesos y subprocesos tanto estratégicos, misionales, de apoyo y evaluación, dos (2) Sistemas de Gestión; Siete (7) políticas de operación; Catorce (14) manuales, Cuatro (4) guías, Seis (6) instructivos, Setenta y Dos (72) procedimientos, y

Trescientos ochenta y dos (382) formatos; ha identificado 53 riesgos, 19 de los cuales se encuentran en zona extrema, 23 en zona alta, 8 en zona moderada y 3 en zona baja y formulado 85 acciones de control.

### ***2.2.3. Información y comunicación***

La comunicación formal en la USPEC, tanto interna como externa se da a través de los diferentes canales dispuestos para ello, como el correo electrónico, teléfonos, memorandos internos, oficios externos, comunicados de prensa publicados en la página web y reuniones.

Con Resolución 648 del 2 de agosto de 2017, por medio del cual se reglamenta el trámite de peticiones, quejas, reclamos y denuncias – PQRD, se definen los canales de comunicación institucionales con la ciudadanía. Estos canales son: Atención presencial y personalizada en la sede de la entidad, atención telefónica, correo electrónico, chat en línea, aplicativo PQRD ubicado en la página web [www.uspec.gov.co](http://www.uspec.gov.co), ventanilla única-Grupo Gestión Documental, buzón de sugerencias, sistema móvil PQRD.

La comunicación interna horizontal, se materializa en las reuniones de comité directivo, donde son llevados para su estudio y análisis los temas de relevancia institucional. También se adelantan reuniones entre áreas, donde se ventilan temas específicos de interés de las mismas y reuniones internas por dependencias.

La comunicación vertical descendente y ascendente se da de manera verbal y por correo electrónico principalmente, cuyos mensajes son informativos y/o de cumplimiento de tareas. Como resultado de las vivencias en la entidad, también se ha evidenciado el tipo de comunicación informal, esto es, la voz a voz entre funcionarios.

La rendición de cuentas se hace cada año, con acciones que van desde la publicación del informe en la página web de la entidad, hasta la reunión de informe final con participación de delegados del INPEC, como cliente institucional.

En relación con la gestión de archivos, la entidad cuenta con las Tablas de Retención Documental- TRD y Cuadros de Clasificación Documental - CCD, debidamente aprobadas por el Archivo General de la Nación. En la vigencia 2017, se inició la implementación de las TRD y CCD, con avance inferior al 20%.

Los criterios para la gestión documental de la entidad, se encuentran definidos en el Instructivo Criterios de Organización de archivos de gestión – Código A1-S6-IN-01- Versión 01 con vigencia 11/07/2015 y el procedimiento Control de Registros – Código A1-S6-PR-03- Versión 01 – Vigencia 13/03/18.

#### ***2.2.4. Actividades de monitoreo.***

De acuerdo con lo establecido en la herramienta de control diseñada para las entidades del Estado colombiano, conocida como Modelo Estándar de Control Interno – MECI, las actividades de monitoreo y control debían implementarse desde dos ópticas: autoevaluación y evaluación independiente.

A partir de la expedición de la Ley 1499 de 2017, que actualiza el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y su herramienta de implementación MECI, se demarcan los roles de las oficinas de planeación y de control interno en el ejercicio de la evaluación a la gestión.

La actualización del MIPYG precisa como responsabilidad de la autoevaluación a todos aquellos funcionarios de la entidad que tienen a su cargo procesos, programas y proyectos institucionales, es decir a los gerentes públicos y líderes de procesos o gerentes operativos de

programas y proyectos de la entidad, entre los cuales se encuentran los Jefes de Planeación, coordinadores de equipos de trabajo, comités de riesgo, comités de contratación, áreas financieras, oficinas de Tecnologías de la Información, y en general todos los funcionarios que generen información para el aseguramiento de la operación.

La evaluación independiente quedó a cargo de la Oficina de Control Interno, que a través de los ejercicios de auditoría, se encarga de evaluar con enfoque basado en riesgos, los controles de todos los procesos institucionales, para determinar la efectividad del Sistema de Control Interno.

### 2.2.5. Análisis FODA de la Entidad.

La entidad contrató en la vigencia 2017, el estudio y elaboración del Manual de Calidad, donde se identificaron las principales debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de la organización, las cuales se exponen a continuación:

**Diagrama 5. Matriz FODA USPEC**



**Fuente: Avance Organizacional Consultores SAS, 2016**

De acuerdo con la cuantificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la entidad y en consideración a los siguientes criterios previamente definidos, se identificaron los aspectos críticos, que requieren atención especial y/o prioritaria, como aquellos que de alguna manera ya han sido superados, así:

***Aspectos superados***

Externos: Entorno político y aspectos normativos. La entidad cuenta con amplio norma grama que regula su quehacer institucional.

Internos: Estructura de procesos, el soporte tecnológico institucional, la infraestructura destinada al funcionamiento de la entidad.

Factor humano: La formación y capacitación.

Económicos: Presupuesto y capacidad financiera.

Clientes/usuarios/beneficiarios: La oportunidad y la capacidad institucional.

Procesos internos: El Sistema de Gestión Institucional - SIGI

Los anteriores aspectos sirvieron de fundamento para identificar las fortalezas institucionales.

***Aspectos que requieren atención especial***

Externos: Imagen institucional e interacción institucional

Internos: No se identifican

Factor humano: No se identifican

Económicos: No se identifican

Clientes/usuarios/beneficiarios: Cobertura

Procesos internos: Efectividad de la gestión

Los anteriores aspectos sirvieron de fundamento para identificar las oportunidades de mejora.

***Factores que requieren atención prioritaria***

Externos: No se identifican

Internos: No se identifican

Factor humano:

Económicos: Ejecución presupuestal, ejecución del Plan Estratégico, rentabilidad social

Clientes/usuarios/beneficiarios: Niveles de satisfacción

Procesos internos: Efectividad de la gestión

Los anteriores aspectos sirvieron de fundamento para identificar las debilidades de la organización.

***Factores críticos***

Externos: No se identifican

Internos: La estructura organizacional y la planta de personal; la flexibilidad y la adaptabilidad.

Factor humano: Estilo de dirección; compromiso y motivación; perfiles idóneos; clima y cultura organizacional.

Económicos: No se identifican

Clientes/usuarios/beneficiarios: No se identifican

Procesos internos: Sistemas y/o mecanismos de control y evaluación de la gestión institucional; interacción de procesos inter-aéreas; articulación del trabajo.

Los anteriores aspectos sirvieron de fundamento para identificar las amenazas de la organización.

Como se desprende de la matriz FODA, los sistemas de control y evaluación de la gestión institucional; la interacción de procesos inter-aéreas y articulación del trabajo, han sido calificados como factores críticos de la organización, que requieren intervención inmediata, en virtud a que están afectando no solo el Sistema de Control Interno de la entidad, sino que inciden directamente en los resultados, convirtiéndose en la principal amenaza corporativa.

Como puede observarse de lo expuesto anteriormente, al año 2018, la Entidad cuenta con un conjunto de políticas, elementos y requisitos aportados desde el Sistema de Desarrollo Administrativo lo suficientemente afianzado al interior de la entidad que le permite enfilarse hacia el cumplimiento de sus objetivos misionales, sin embargo como se podrá observar en el capítulo subsiguiente la USPEC ha sido cuestionada por la Contraloría General de la República, entidad que en sus informes de auditoría de 2013 a 2017, ha reiterado el incumplimiento de la USPEC frente a los objetivos institucionales, especialmente lo relacionado con la poca eficacia para superar el hacinamiento y en general la crisis del sistema.

### **CAPITULO III.**

#### **Resultados de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC-**

Mediante Sentencia T-762 la Corte constitucional reiteró el estado de cosas inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria, sustentando como principal fundamento fáctico la violación constante de los derechos humanos de la población privada de la libertad como consecuencia de las condiciones de hacinamiento presentes en la población a cargo del INPEC. Esta sentencia obligó a la USPEC, específicamente a la Dirección de Infraestructura, a reformular los proyectos de inversión ya estructurados y relacionados con la construcción de cupos y fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria y carcelaria (USPEC, 2016).

En orden a lo anterior y en concordancia con la función misional de la Dirección de Infraestructura definida por el Decreto 4150 de 2011, la USPEC diseñó e implementó una estrategia para desarrollar cinco productos: El programa arquitectónico jerarquizado, un organigrama espacial, las fichas funcionales y arquitectónicas por espacio para la adopción de estándares de infraestructura, la modelación de capacidades de los espacios que conforman un Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional, y la definición de la línea base, para así fortalecer la institucionalidad del Estado con relación a la generación de Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.

En esta sección, se analizan los resultados obtenidos por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC- durante los últimos tres años, de cara a la meta: Generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios.

Lo primero que debe indicarse es que los dos planes nacionales de desarrollo presentados por la Administración del entonces presidente Juan Manuel Santos, expusieron su preocupación por la situación carcelaria que atraviesa el país, impactada por un sistema judicial que ha incrementado su severidad punitiva y frecuencia en el uso de la pena privativa de la libertad, sin que las mismas repercutan en el descenso de las tasas de delincuencia.

Según informes de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), el 88% de la infraestructura penitenciaria resulta inadecuada de acuerdo con los estándares requeridos, 120 instalaciones que hacen parte del establecimiento carcelario tienen más de veinte años de construidos, incluso 20 establecimientos tienen más de 100 años (DNP, Bases 2014-2018, página 387).



En consecuencia, la población reclusa en centros carcelarios y penitenciarios ha ido en aumento sin el correspondiente crecimiento en la capacidad carcelaria. Entre tanto, los fallos de la Corte Constitucional que han declarado el estado de cosas inconstitucionales, si bien buscan salvaguardar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad ordenando la inclusión y ejecución de partidas presupuestales destinadas a corregir la crisis carcelaria, terminan alterando los planes estructurados y propuestos por la Entidad, dado que la administración se ve obligada a dar prioridad al cumplimiento de estos fallos y deja en un segundo plano los proyectos previamente diseñados, situación que genera retrasos y reprocesamientos.

#### **Acciones realizadas por la USPEC.**

Mientras la política criminal es reformulada en el país, se requiere realizar esfuerzos por mantener los centros penitenciarios y carcelarios y propender por la creación de nuevos cupos.

Con base a la meta generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, la USPEC, a través de su Dirección de Infraestructura ha estructurado los siguientes programas:

**Tabla 9. Nuevos cupos Penitenciarios**

<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Relevancia del Programa</b>
<b>Rehabilitación</b>	Rehabilitar espacios dentro de la infraestructura penitenciaria existente, con el objetivo de mejorar la habitabilidad de los internos	Intervención que se caracteriza por ser más expedita que la construcción de nuevas obras, dado que se aprovecha el espacio disponible en los establecimientos.
<b>Réplicas</b>	Construcción nueva en establecimientos existentes	Se utilizan espacios disponibles para la construcción de unidades nuevas, de esta

	con el objetivo de reemplazar edificaciones previas.	forma se mitigan los riesgos por colapso de obra.
<b>Establecimientos tipo Colonia:</b>	Proyectos que por sus condiciones y disponibilidad de área tienen como objetivo el establecimiento.	Este tipo de obra incluye áreas destinadas a actividades de reinserción.
<b>Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional</b>	Proyecto que busca la conservación de la estructura activa del sistema penitenciario.	Busca mitigar el deterioro natural de la infraestructura.

**Fuente: Elaborado por la autora.**

Vale la pena anotar que el estado de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país es una problemática de amplio conocimiento; su precariedad puede atribuirse a que gran parte de ella se compone de inmuebles muy antiguos y de edificaciones que fueron adecuadas como centros de reclusión y a los que históricamente no se destinaron los recursos necesarios para su mantenimiento. (Defensoría del Pueblo – Informe de Infraestructura penitenciaria y carcelaria – Construcción y habilitación de nuevos cupos 2015: p:9).

Ahora bien, en relación con la generación de cupos, objetivo estratégico de la entidad, a continuación se presenta el comportamiento de la Unidad frente al cumplimiento de metas

SINERGIA, esto es, metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se evidencia el bajo nivel de cumplimiento en materia de cupos penitenciarios y carcelarios.

**Tabla 10. Metas de Gobierno**

<b>2014-2018</b>	<b>Ene-Dic 2015</b>	<b>Ene-Dic 2016</b>	<b>Ene-Dic 2017</b>	<b>Ene-Dic 2018</b>
11.882,00	3.594,00	4.928,00	1.500,00	1.500,00

**Fuente: SINERGIA, 2018**

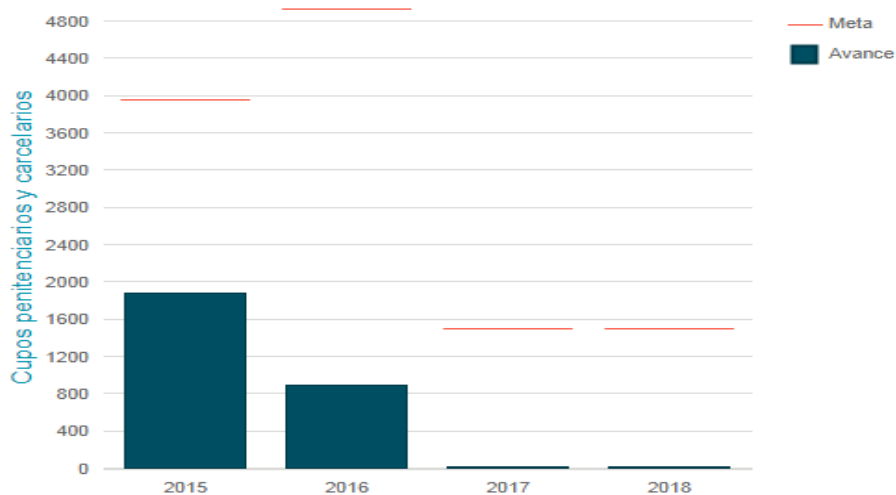
Al 30 de junio de 2017, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios había entregado al INPEC un total de 3.174 cupos penitenciarios y carcelarios, así:

**Tabla 11. Cupos habilitados para el sistema penitenciario y carcelario entre 2015 y 2017.**

<b>Año</b>	<b>Metas de gobierno 2014 – 2018 (PND)</b>	<b>Cupos entregados por la USPEC</b>	<b>Cupos faltantes</b>
2015	3.594	1.882	1.712
2016	4.928	884	4.044
2017	1.500	408	1.092
2018	1.500		
<b>Total cupos</b>	<b>11.522</b>	<b>3.174</b>	<b>6.848</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>100%</b>	<b>31.67%</b>	<b>68.33%</b>

**Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en la página web de la entidad.**

**Diagrama 7. Avances del Indicador por Periodo**



Fuente: Fuente: Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión del DNP, 2018

**Diagrama 8. Comportamiento anual del indicador**

Año	Meta	Avance	% Avance
Línea de Base	-	9.525,00	0,00%
Ene-Dic 2015	3.954,00	1.882,00	47,60%
Ene-Dic 2016	4.928,00	884,00	17,94%
Ene-Dic 2017	1.500,00	-	0,00%
Ene-Dic 2018	1.500,00	-	0,00%
2014-2018	11.882,00	2.766,00	23,28%

Fuente: Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión del DNP, 2018

Como puede observarse, el avance del indicador del cuatrienio 2014-2018, es de 23,28%, correspondientes a los 1.882 cupos entregados al INPEC en el 2015 y 884 puestos en operación en 2016, presentándose una diferencia de 4.044 cupos con respecto al total de la meta planeada para las vigencias 2015 y 2016, de 4.928 cupos.

Revisada la ficha de SINERGIA, correspondiente a los 1.500 cupos para la vigencia 2017, se observa un avance físico del indicador de cero por ciento. En el año 2017 fueron

entregados al INPEC 408 cupos (Contrato 112 de 2015), que hacen parte de la meta establecida para el indicador de la vigencia 2015, por lo tanto se cuentan como el avance de una meta rezagada (2015).

Por los resultados anteriormente relatados, el cumplimiento de los objetivos ha sido cuestionado por la Contraloría General de la República, que en sus informes de auditoría ha venido reiterando incumplimiento de los objetivos institucionales, sustentados en el bajo porcentaje de desempeño en las metas de cada vigencia, específicamente en la generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, suministro de bienes como el Sistema de Vigilancia Electrónica (manillas) y suministro de servicios como salud y alimentación. (Informes de auditoría integral - Contraloría General de la República vigencias 2015, 2016).

### **El sistema penitenciario en cifras**

Para enero de 2018, en Colombia habían 182.700 personas privadas de la libertad de las cuales el 98%, es decir 179.024 se encontraban bajo custodia y vigilancia del INPEC; de esta población el 64% correspondiente a 115.396 están reclusas en centros penitenciarios o carcelarios bajo la modalidad intramuros y el 2.9% (5.266) estaban bajo vigilancia electrónica. (INPEC, 2018).

En el cuadro que se muestra a continuación puede observarse como en el último quinquenio, la tasa de población reclusa por cada 100 habitantes se ha incrementado en 39 puntos.

### **Tabla 7. Tasa poblacional reclusos por habitantes**

Año	Población colombiana	Población reclusa Inpec (intramural, domiciliaria y con vigilancia electrónica)	Variación anual población reclusa		Participación nacional	Tasa población reclusa por 100 mil habitantes
			Absoluta	Relativa		
2013	47.121.089	151.368	10.639	7,6%	0,3%	321
2014	47.661.787	153.998	2.630	1,7%	0,3%	323
2015	48.401.701	169.662	15.664	10,2%	0,4%	351
2016	48.747.708	175.336	5.674	3,3%	0,4%	360
2017	49.582.835	178.397	3.061	1,7%	0,4%	360
2018	49.834.240	179.024	627	0,4%	0,4%	359

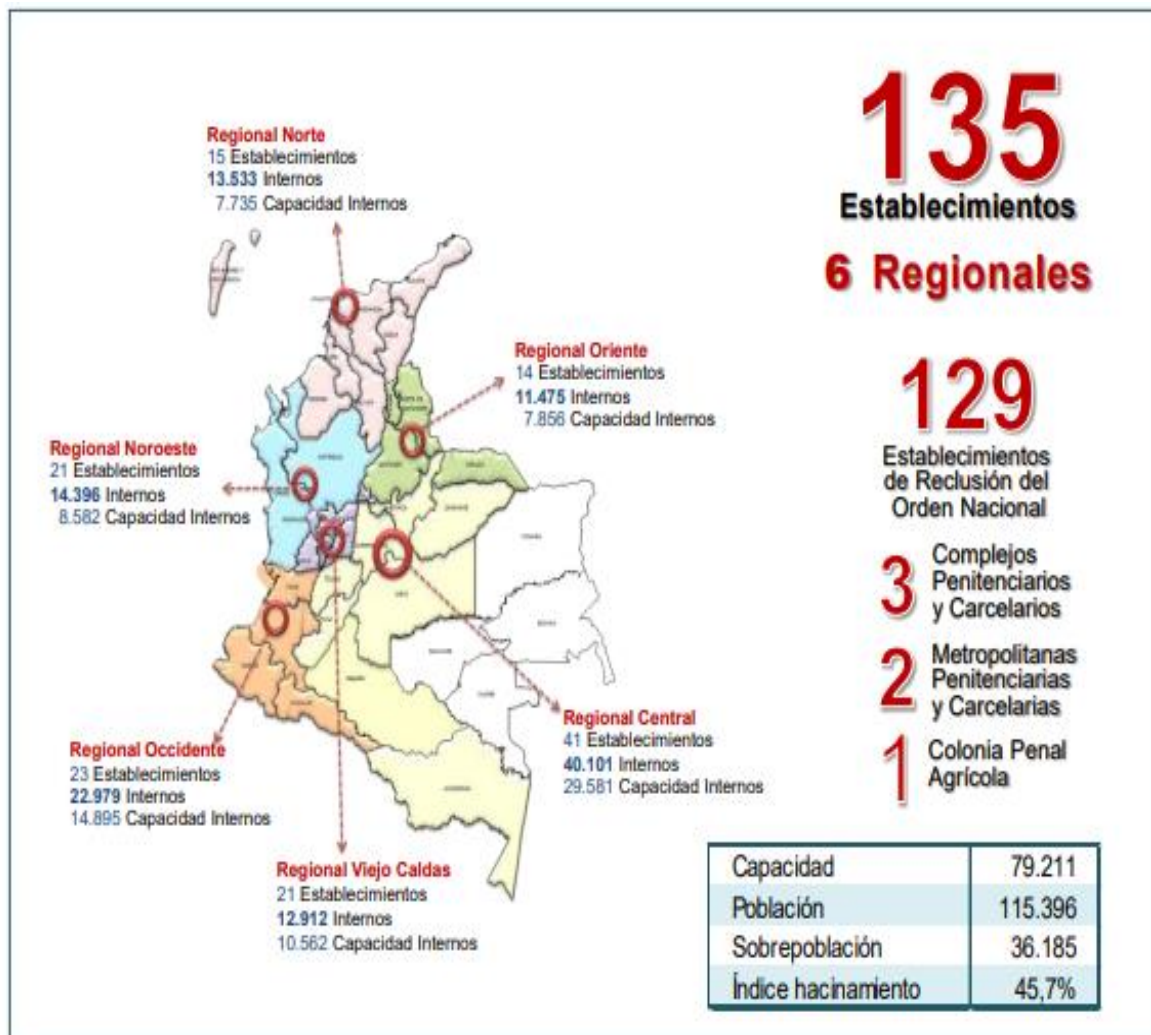
Fuente: CEDIP – Enero 2018. DANE: proyecciones de población 2005-2020

Fuente CEDIP, 2018 citado por INPEC, 2018.

Vale la pena observar como el año 2014 presenta un notorio descenso en la población intramuros en atención a la expedición de la Ley 1709 de 2014, cuyo objetivo principal consistió en modificar algunos estándares de la política criminal del Estado Colombiano; sin embargo, en 2015, una vez se ajusta el impacto de la ley antes mencionada, la población interna retoma su tendencia creciente, al punto de culminar el año con un incremento porcentual del 6,0% (6.821) (INPEC, 2018b), situación que demuestra la importancia de hacer ajustes en la política criminal del país para reducir el hacinamiento carcelario.

En el siguiente mapa se puede observar cómo están distribuidos los centros de reclusión en el país.

### Diagrama 6. Establecimientos de Reclusión en Colombia



Fuente CEDIP, 2018 citado por INPEC, 2018.

Ahora bien, la capacidad para alojar reclusos permite clasificar los establecimientos de Reclusión del Orden Nacional en:

- Centros con hasta 100 cupos.
- Centros con capacidad para albergar entre 101 y 200 internos.
- Centros que pueden recibir entre 201 y 300.
- Centros de mayor capacidad los cuales cuentan con 301 y 1.000 cupos;
- y finalmente los que pueden confinar a más de 1.000 individuos.

Con base en lo anterior, la siguiente tabla indica cuales son los centros de reclusión que presentan un índice de hacinamiento superior al 50%.

**Tabla 8. Hacinamiento en Centros de Reclusión en Colombia**



No	Establecimiento		Capacidad	Población	Sobre población	Índice de hacinamiento
	Denominación	Nombre				
1	EP.M.S.C.	RIOHACHA	100	466	366	366,0%
2	EP.M.S.C.	SANTA MARTA	312	1.389	1.077	345,2%
3	EP.M.S.C.	ANDES	168	740	572	340,5%
4	EP.M.S.C.-E.RE	VALLEDUPAR	256	1.091	835	326,2%
5	EP.A.S.-C.A.S.-E.RE.-J.P.	ITAGUI - LA PAZ	328	1.131	803	244,8%
6	EP.M.S.C.	MAGANGUE	56	187	131	233,9%
7	EP.M.S.C.	APARTADO	296	968	672	227,0%
8	EP.M.S.C.	EL BANCO	68	206	138	202,9%
9	EP.M.S.C.	SANTA BARBARA	50	147	97	194,0%
10	EP.M.S.C.E.RE	CALI	2.046	5.979	3.933	192,2%
11	EP.M.S.C.	AGUACHICA	70	204	134	191,4%
12	EP.M.S.C.	CAUCASIA	63	181	118	187,3%
13	EP.M.S.C.	SONSON	75	203	128	170,7%
14	EP.M.S.C.	BARRANCABERMEJA	200	535	335	167,5%
15	EP.M.S.C.	SANTA ROSA DE OSOS	76	201	125	164,5%
16	EP.M.S.C.	TAMESIS	50	132	82	164,0%
17	EP.M.S.C.-E.RE.-PSM	BARRANQUILLA	640	1.659	1.019	159,2%
18	EP.M.S.C.-RM	PASTO	568	1.407	839	147,7%
19	EP.M.S.C.	LA CEJA	94	218	124	131,9%
20	EP.M.S.C.	ZPAQUIRA	152	350	198	130,3%
21	EP.M.S.C.	ARAUCA	212	484	272	128,3%
22	EP.M.S.C.	PUERTO BOYACA	120	269	149	124,2%
23	EP.M.S.C.	MANZALES	670	1.488	818	122,1%
24	EP.M.S.C.	TULUA	422	912	490	116,1%
25	EP.M.S.C.	TUMACO	274	592	318	116,1%
26	E.C.-J.P.	BARRANQUILLA	454	977	523	115,2%
27	EP.M.S.C.	JERICO	60	129	69	115,0%
28	EP.M.S.C.	ANSERMA	128	274	146	114,1%
29	EP.M.S.C.	MONTERIA	840	1.786	946	112,6%
30	EP.M.S.C.	SANTANDER DE QUILCHAO	230	479	249	108,3%
31	EP.M.S.C.	SINCELEJO	512	1.042	530	103,5%
32	EP.M.S.C.	OCAÑA	198	383	185	93,4%
33	EP.M.S.C.	RIOSUCIO	54	103	49	90,7%
34	EP.M.S.C.-E.RE.	PEREIRA	676	1.289	613	90,7%
35	EP.M.S.C.	PENSILVANIA	56	105	49	87,5%
36	EP.M.S.C.	ARMERO - GUAYABAL	40	75	35	87,5%
37	EP.M.S.C.	QUBDO	286	533	247	86,4%
38	E.C.-E.RE	SABANALARGA	50	93	43	86,0%
39	EP.M.S.C.	PURIFICACIÓN	57	106	49	86,0%
40	EP.M.S.C.	LA MESA	60	111	51	85,0%
41	EP.M.S.C.	BUENAVENTURA	335	618	283	84,5%
42	EP.M.S.C.	TUNJA	120	219	99	82,5%
43	E.C.	SANTA FE DE ANTIOQUIA	50	91	41	82,0%
44	EP.A.M.S.-C.A.S.-J.P.	PALMIRA	1.257	2.283	1.026	81,6%
45	EP.M.S.C.-RM.	VILLAVICENCIO	1.003	1.819	816	81,4%
46	EP.M.S.C.	BOLIVAR -ANTIOQUIA	99	179	80	80,8%
47	EP.M.S.C.	PUERTO BERRIO	150	271	121	80,7%
48	EP.M.S.C.	PUERTO TEJADA	64	115	51	79,7%
49	EP.M.S.C.-C.M.S.	FUSAGASUGA	153	274	121	79,1%
50	EP.M.S.C.	SANTO DOMINGO	115	205	90	78,3%
51	EP.M.S.C.-E.RE.-J.P.	BUCARAMANGA	1.520	2.696	1.176	77,4%
52	EP.M.S.C.	TUQUERRES	104	183	79	76,0%
53	EP.M.S.C.	CHOCONTA	87	153	66	75,9%
54	EP.M.S.C.	TITRIBI	68	119	51	75,0%
55	EP.M.S.C.	IPALES	280	484	204	72,9%
56	EP.M.S.C.	VELEZ	160	273	113	70,6%
57	EP.M.S.C.	GRANADA	130	221	91	70,0%
58	EP.M.S.C.	MONQUIRA	73	124	51	69,9%
59	EP.M.S.C.	HONDA	208	345	137	65,9%

Fuente: CEDIP, 2018 citado por Inpec, 2018.

## Cuestionamientos de la Contraloría General de la República a los resultados de la USPEC

En las vigencias 2013 a 2017, la Contraloría General de la República califica el Sistema de Control Interno de la Entidad en rango ineficiente, ya que según el organismo de control, presenta debilidades en la aplicación de los elementos y componentes que conforman el sistema control interno, siendo estos controles poco eficaces y efectivos. .

La calificación dada por el ente de control fiscal en los distintos informes de auditoría es como sigue:

**Tabla 12. Calificación Informes de Auditoría**

Año	Calificación del Sistema de Control Interno	Observaciones
<b>2013</b>	1,567 – Deficiente	El diseño de los controles implementados para los procesos auditados, así como la eficacia y efectividad de los mismos no mitigan en su totalidad el riesgo para el cual fueron elaborados.
<b>2014</b>	2,112 – Ineficiente	El diseño de los controles implementados para los procesos auditados (Procesos administrativos, gestión presupuestal y contractual, prestación de bienes y servicios) así como la eficacia y efectividad de los mismos no mitigan en su totalidad el riesgo para el cual fueron elaborados.
<b>2015</b>	2, 408 – Ineficiente	La calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno de la Entidad, determinó que el diseño de los controles es parcialmente adecuado y los mismos no son efectivos por cuanto no mitigan los riesgos debido a que se detectaron debilidades de control relacionados con la oportunidad y

		legalidad en el proceso presupuestal, economía y consistencia de la información en los procesos de programación, formulación y ejecución del proceso misional; eficiencia, eficacia y economía en los procesos de selección de proveedores, ejecución contractual y supervisión e interventoría, entre otros.
2016	2, 608– Ineficiente	La calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno de la Entidad, determinó que el diseño de los controles es inadecuado y los mismos no son eficaces y efectivos por cuanto no mitigan los riesgos debido a que se detectaron debilidades de control relacionados con la oportunidad y legalidad en el proceso presupuestal, consistencia en la información, legalidad, oportunidad, efectividad y eficiencia en los procesos de formulación y resultado e impacto del proceso de gestión misional, eficiencia, eficacia y economía en los procesos de selección de proveedores, ejecución contractual y supervisión e interventoría, entre otros.

**Fuente: Elaborado por la autora a partir de los informes de la CGR.**

La Contraloría General de la República en los informes de auditoría realizadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC en las vigencias 2013, 2014, 2015 y 2016, ha sido reiterativa en conceptuar que el incumplimiento de las metas institucionales en dichas vigencias, impacta negativamente los servicios penitenciarios y carcelarios, especialmente la crisis del sistema por el hacinamiento que viven los establecimientos de reclusión.

En este sentido ha manifestado lo siguiente:

*“Se evidencia un bajo nivel de cumplimiento tanto de metas como de actividades implementadas por la entidad para ejecutar el Plan de Acción de la vigencia*

*2013....evidenciándose una debilidad en el seguimiento y control de las actividades de la función de planeación, vulnerando lo preceptuado en los principios de la Ley 152 de 1994*". Es de recordar que una de las metas de la entidad en el Plan Nacional de Desarrollo hace relación a la generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios. (Contraloría General de la República, 2013).

*"En el análisis se evidenció que existen deficiencias en los mecanismos de monitoreo y control, igualmente en la planeación de los procesos contractuales de alimentación, mantenimiento de la infraestructura penitenciaria y carcelaria y generación de cupos, para mitigar el hacinamiento a nivel nacional"*. (Contraloría General de la República – Informe de Auditoría a la gestión de la Unidad de Servicios Penitenciarios y carcelarios - USPEC 2014 – Capítulo 1.1. Evaluación de la Gestión y Resultados).

*"Si bien, los diferentes instrumentos de Planeación a nivel nacional desde el año 2010 y al interior de la USPEC, (Ver Tabla), han establecido como una meta fundamental la elaboración y puesta en marcha de un Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria; al interior de la USPEC al parecer no se han realizado de forma oportuna y efectiva las gestiones pertinentes para su formulación, ocasionando la ineficiencia de los recursos invertidos que tienen como fin la reducción del hacinamiento a nivel nacional, tal como se evidencia en las observaciones de presente informe, que a continuación se relacionan (1). Planeación y focalización de necesidades de ampliación de infraestructura; Generación de cupos integrales; (2). Planeación integral del proyecto de inversión para la ejecución de contratos de ampliación de infraestructura; Mantenimiento preventivo"* (Informe de auditoría CGR 2015- pagina 100).

En la vigencia 2016, es cuando más se reafirma la concepción de la CGR de relacionar los bajos resultados de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, como consecuencia de la ineficiencia e ineficacia del Sistema de Control Interno, como solución al alto índice de hacinamiento en las cárceles del país.

Lo anterior se desprende de las siguientes afirmaciones del ente de control, así:

*“La Entidad tiene como una de sus prioridades la ampliación de los cupos del sistema penitenciario y carcelaria para resolver los graves problema del hacinamiento por todos conocidos, dicha prioridad está contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018” (...). (Informe CGR – Auditoria a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, 2016: Página 22).*

*“En todos los contratos analizados se evidenció que han sido objeto de prórroga, lo cual, si bien es cierto no está prohibida, debe obedecer a casos excepcionales y no a la falta de planeación y menos convertirse en la norma general como lo ha hecho la USPEC, máxime que la tardanza en la entrega de las obras está agravando las condiciones de estadía de los internos y ha producido un hacinamiento hasta del 480%, como es el caso de la Cárcel de Mediana Seguridad de Valledupar y está dando lugar a un sinnúmero de tutelas, denuncias, quejas y derechos de petición que tienen saturadas a las entidades de control, al INPEC, la USPEC y los Despachos Judiciales. (Informe CGR – Auditoria a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, 2016: Página 40).*

*“Respecto al programa de “Rehabilitación de cupos”, se generaron 1.912 cupos, correspondiente a rehabilitación como una solución temporal al ostensible hacinamiento en los establecimientos de reclusión nacional, de los cuales, de acuerdo con visitas*

*efectuadas por la CGR a una muestra de los mismos, se observa que cerca del 30% no están siendo utilizados, debido a falta de seguridad, deficiencias técnicas y de servicios públicos, falta de áreas para resocialización, entre otras causas”.* (Informe CGR – Auditoria a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, 2016: Página 9).

*“Referente al programa de “Construcción de Pabellones”, implicó la realización de obra nueva que se viene realizando desde el año 2013, y de acuerdo con visita efectuada en abril de 2016, cuenta con un avance de obra promedio del 60%.* (Informe CGR – Auditoria a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, 2016: Página 99).

Es de anotar que la ausencia de respuesta efectiva de la nueva entidad (USPEC), creada para hacer frente a la crisis penitenciaria y carcelaria en lo relativo a espacios dignos para la población privada de la libertad, ha dado lugar a pronunciamientos de distintas organizaciones de defensa de derechos humanos, instituciones públicas y entes jurisdiccionales.

La Defensoría del Pueblo, en informe de infraestructura penitenciaria y carcelaria de 2015, señala que las condiciones a hacinamiento carcelario han aumentado a través de los años en el país y se hicieron manifiestas por primera vez en la sentencia T-153/98, momento en que la Corte Constitucional ante la crisis que refirió deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, entre otros aspectos visibles en las reclusiones del país, consideró ajustado definirla como estado de cosas inconstitucional; estado que nuevamente fue objeto de declaración en sentencia T-388/13. (Defensoría del Pueblo - Informe de Infraestructura penitenciaria y carcelaria – Construcción y habilitación de nuevos cupos 2015: p:8).

De los informes de auditoría de la CGR, se concluye que para el ente de control, el actual hacinamiento en los Establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, obedece a la ineficiencia y poca eficacia y efectividad del Sistema de Control Interno de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

### **Conclusiones parciales**

El Sistema de Control Interno *per se*, es una guía que le permite a las instituciones cumplir con sus metas, objetivos y misión institucional. Sin embargo, para que el Sistema de Control Interno sea eficiente, eficaz y efectivo, requiere la comprensión, aprehensión y compromiso de todos los miembros de la organización, esto es, desde la alta dirección hasta el nivel operativo, con el fin de llegar al grado de madurez que le permita no solo ser eficiente y eficaz sino efectivo en los resultados, que se traduce en satisfacción para su público objetivo.

Es indudable que el nivel de madurez de un Sistema de Control Interno en una organización se refleja en su cultura organizacional. Este, es percibido por el cliente en el trato y tratamiento que recibe a cada una de sus necesidades y solicitudes.

En cuanto al Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano, es pertinente indicar que en el análisis de la crisis ha faltado la mirada sistémica del problema para buscar soluciones de igual orden, en tanto ello no ocurra, la situación permanecerá como hasta ahora. La mirada sistémica requiere que sus partes diferenciadas funcionen en pro del servicio y/o producto final.

Del Sistema de Control Interno en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, se concluye que aún no ha alcanzado el nivel de madurez que conlleve a afirmar que es eficiente, eficaz y efectivo. Los resultados de la entidad en la entrega de nuevos cupos al

Sistema Penitenciario y Carcelario no se han cumplido a corto plazo como fueron planeados; sin embargo puede afirmarse que como objetivos tácticos y estratégicos de la entidad, es decir, el cumplimiento de su misión a mediano y largo plazo, ha sido eficaz en cuanto ha hecho entrega de cerca de 7.000 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios.

## CONCLUSIONES

La principal conclusión a la que puede llegarse después de realizar esta investigación es que el Sistema de Control Interno de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, aun siendo eficiente, eficaz y efectivo, no es la panacea para resolver el hacinamiento en los establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON, a cargo del Instituto Penitenciario y Carcelario-INPEC, en consideración a que el problema involucra a tres sistemas públicos de Colombia, estos es, Sistema Judicial, Sistema Legislativo y Sistema Penitenciario y Carcelario a cargo del ejecutivo.

Los sistemas de control interno de las organizaciones fueron concebidos como una herramienta que permite asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales, haciendo de estas, empresas eficientes en el uso de sus recursos físicos, humanos y financieros; eficaces en la entrega de resultados y efectivos en el producto final, esto es, satisfaciendo las necesidades de sus clientes en términos de calidad y oportunidad.

Lo anterior, nos permite afirmar que un Sistema de Control Interno eficiente, eficaz y efectivo, es construido en las organizaciones por todos sus miembros, esto es, desde la alta dirección, que tiene unas responsabilidades claras frente al Sistema, como por el funcionario de menor rango, cuya labor hace parte de un enfoque que tiene efectos en los resultados de la entidad.



Si bien, el Sistema de Control Interno como herramienta gerencial es fundamental para asegurar resultados, también lo es, que no puede endilgarse a su ineficiencia o ineficacia, las causas de un problema estructural como el del Sistema penitenciario y carcelario del país, como se puede interpretar de los informes de auditoría realizados por la Contraloría General de la Nación en las vigencias 2013 a 2017 en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

Entendiendo la organización como un sistema complejo, en donde cada una de sus partes busca cumplir un objetivo para un propósito final de la institución o de un supra sistema que le ha impuesto el cumplimiento de unas metas (enfoque sistémico), es pertinente inferir que el Sistema de Control Interno de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, como elemento teleológico del supra sistema denominado Sistema Penitenciario y Carcelario, Sistema Judicial y Sistema Legislativo, al construir nuevos cupos para albergar a la población privada de la libertad, cumple su propio objetivo, sin embargo, si los demás componentes de ese supra sistema, no hacen lo propio, entonces habrá fracasado el objetivo final, que en el caso de estudio, es el hacinamiento en las cárceles del país.

Si bien la USPEC no ha cumplido los objetivos operativos de construcción y/o adecuación de cupos penitenciarios para albergar a la población privada de la libertad, esto es, los proyectados a corto plazo; no puede afirmarse lo mismo de los objetivos tácticos y estratégicos, es decir, aquellos que han sido planeados a mediano y largo plazo en materia de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, los que se han venido cumpliendo con la entrega de cerca de 7.000 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios al INPEC.

Es imperativo aceptar que el hacinamiento carcelario en Colombia es un problema de carácter estructural que va más allá de las cifras, dado que estas son insuficientes para entender

el verdadero panorama de afectación continua a los Derechos Constitucionales y Humanos tanto de las personas privadas de su libertad como de sus familiares.

Las graves condiciones de hacinamiento impiden el proceso de resocialización que de manera primigenia busca la pena purgada en un centro penitenciario y al contrario ese ciudadano que entró a la cárcel por un error en su conducta, *“ingresa en realidad a un lugar en el cual está vulnerable a perder su dignidad, sus principios y valores humanos, y a enfrentarse a la decadencia social más paupérrima que posteriormente por medio de éste pueda propagarse”*. Foucault (1975, p.123).

En orden a lo anterior, el problema estructural de hacinamiento carcelario en Colombia repercute directamente en la salud física y psicológica de los internos quienes cada vez se vuelven más vulnerables en lo que refiere a su seguridad personal, dado que el ambiente de hacinamiento incide en la afectación de la salud emocional y psicológica de la población reclusa, que aunado a un conocido fenómeno de micro tráfico de drogas, se tienen los ingredientes perfectos para detonar fuertes conflictos que concluyen muchas veces con lesiones o muertes de internos y dragoneantes de seguridad.

Por lo tanto, además de la ausencia de un proceso efectivo de resocialización, la población carcelaria se encuentra en un encierro donde los derechos humanos y fundamentales no encuentran garantía alguna, generando una constante sensación de ausencia del Estado y justicia la cual terminará repercutiendo de manera negativa durante el proceso de transición entre la cárcel y la reinserción a la sociedad, situación que explica los altos niveles de reincidencia criminal.

Las anteriores manifestaciones, advierten no solo claras insuficiencias de la política criminal en curso, que supera el inflacionismo penal, el cual resulta nocivo para un Estado social

de derecho como Colombia, que se caracteriza por su baja capacidad de investigación y judicialización de conductas punitivas, sino lo más preocupante aún, que después de terminar el proceso con una sentencia condenatoria, el sistema resulte incapaz de adoptar medidas tendientes a la penalización y resocialización del individuo.

De otra parte, también resulta contraria a las bases fundamentales del Estado Social de Derecho la situación de vulnerabilidad a la que se ve sometido el privado de la libertad, en lo que a la garantía de sus derechos fundamentales se refiere. Precisamente, la vulneración de derechos fundamentales como el antes mencionado, el de la dignidad, la vida e integridad personal, los de la familia, la salud, la educación, el trabajo, entre otros, llevaron a la Corte Constitucional a declarar en diferentes sentencias el estado de cosas inconstitucional.

Como quedó claramente establecido en el capítulo segundo de esta investigación, uno de los desafíos más grandes de las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos fue el formular y diseñar una política penitenciaria y carcelaria capaz de solucionar la crisis estructural e histórica del hacinamiento presentado en los centros penitenciarios y cárceles del país, así como la prestación de los servicios básicos de salud y alimentación, la cual no fue posible.

Dentro del marco funcional de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), se señalan las responsabilidades que le asisten a la entidad para el mantenimiento de la infraestructura penitenciaria, para tal fin tanto la ley 1709 de 2014, como el Decreto 4150 de 2011, le reconocen autonomía patrimonial y la facultad para la formulación de diseño en políticas de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

Pese a los esfuerzos que se realizaron en las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos, resulta imposible pensar que la creación de una Unidad como la USPEC, pueda solucionar un problema estructural que lleva más de cien años completamente desentendido,

dado que el problema no se circunscribe a la creación de nuevos cupos en las cárceles o la mejora en su infraestructura, el problema del hacinamiento en Colombia es perfectamente multidimensional, es decir tiene múltiples factores como:

1. Una incipiente política criminal capaz de desarrollar estrategias que permitan el descenso en los niveles de delincuencia sin recurrir al aumento de penas o a la creación de nuevos tipos penales.
2. Un Estado incapaz de desarrollar el potencial que tiene la justicia restaurativa.
3. Una cultura social donde la reparación de la víctima se circunscribe únicamente al envío del victimario a la prisión.
4. Ausencia de procesos reales de resocialización.
5. Ausencia de programas que permitan la reinserción de un individuo condenado a la sociedad civil.
6. La ausencia de medidas alternativas a la privación de la libertad.
7. Un sistema judicial e investigativo que parte de la presunción de culpabilidad y envía a prisión a los imputados aun no condenados.

Por tanto, pretender que la creación de una Unidad como la USPEC resolverá un problema estructural y multidimensional en cinco años resulta contrario a toda lógica y al devenir natural de la Administración Pública.

Claramente la creación de entidades como la USPEC resultan siendo paliativas y cortoplacistas dado que sirven para brindar algún tipo de respuesta a la situación carcelaria, sin embargo el problema como ha quedado expuesto no se resuelve ni siquiera con la declaratoria de un estado de cosas inconstitucionales o de una Emergencia Carcelaria, que permita la contratación directa de bienes y servicios.

En orden a lo anterior, pese a los esfuerzos que realizan las entidades, las personas y los sistemas de control interno, el problema carcelario rebasa la órbita operacional de los anteriormente anotados, dado que las privaciones de libertad crecen a un ritmo más acelerado que la creación de cupos en los centros carcelarios.

Queda claro entonces que el hacinamiento penitenciario y carcelario en Colombia, requiere manejo sistémico, en donde cada parte integrante de dicho Sistema, haga bien lo que le corresponde.

### **LISTA DE REFERENCIAS**

Acosta I, D, P. & Ariza B. N, F. (2007). Diagnóstico para el mejoramiento del sistema de control interno de la empresa Anipack Ltda. Facultad de Contaduría Pública, Universidad de la Salle, Bogotá, Colombia.

Aguilera P, M. (2016). Las Penas. En: Biblioteca Virtual Banco de la República, Publicado en la red en mayo 16 de 2005. Tomado de la Revista Credencial Historia. Bogotá, Colombia. Recuperado el 02 de octubre de 2018, de:

<http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/las-penas>

Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen Legal de Bogotá. D.C. (18 de junio de 2014). [Ley 1709 de 2014]. DO: 49.186

Arnold, M. (1989). Teoría de Sistemas, Nuevos Paradigmas: Enfoque de Niklas Luhmann. En: *Revista Paraguaya de Sociología*. Año 26. N°75. Mayo-Agosto. Asunción, Paraguay.

Auditool. (2015). Guía Marco Integrado de Control Interno COSO III. Bogotá: Auditool.

- Barbosa D, F. R. (2007). *Justicia: Rupturas y Continuidades. El Aparato Judicial en el Proceso de Configuración del Estado-Nación en Colombia: 1821-1853*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- Bruno, F. (1935). La cruzada contra la criminalidad. En: *Revista colombiana de biología criminal*. Núm. 1, Bogotá, Colombia.
- Campuzano C, R. (2000). Sistema Carcelario en Antioquia Durante el Siglo XIX. En: *Revista Historia y Sociedad*, Núm. 7, Medellín, Colombia.
- Catácora, F. (1996). *Sistemas y Procedimientos Contables*. Primera Edición. Editorial McGraw/Hill. Venezuela.
- Cazares, A. (2003). Gestión Documental, Archivo Gubernamentales y Transparencia en México. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6098397.pdf>
- Chacón, P, W. (1993). *El control interno como herramienta fundamental contable y controladora de las organizaciones*. Editorial Diana, Ciudad de México, México.
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración*. Editorial McGraw Hill.
- Coopers & Lybrand (2007). *Los nuevos conceptos del control Interno (Informe Coso)*.
- Contraloría General de la República. (2014). Informe de Auditoría a la gestión de la Unidad de Servicios Penitenciarios y carcelarios - USPEC 2014. Recuperada de [https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2018/02/Informe\\_de\\_gestion\\_2014.pdf](https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2018/02/Informe_de_gestion_2014.pdf)
- CROZIER, Michel – (2006) - *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública* - Ponencia que hizo Michel Crozier en el primer congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD - sobre reforma

del Estado y de la Administración Pública, realizado en Rio de Janeiro – Brasil entre el 7 y el 8 de noviembre del año 2006.

Defensoría del Pueblo de Colombia, 2015 - Informe Infraestructura penitenciaria y carcelaria – Construcción y habilitación de nuevos cupos 2015: P.9

Del Toro Ríos, José Carlos; Fonteboa Vizcaino, Antonio; Armada Trabas, Elvira; Santos Cid, Carlos Manuel (2005) - *Control Interno – Programa de preparación económica para cuadros*. Páginas 7-51.

Delgado, *et all.* (2009). Gestión empresarial desde la perspectiva sistémica. En: *Blog Gestión Administrativa*. Instituto Universitario de Tecnología de Administración Industrial. Venezuela. Recuperado el 15 de septiembre de 2018, de: <http://www.iutapl.com.ve/>

Departamento Administrativo de la Función Pública – *Manual Operativo Sistema de Gestión* – Agosto de 2018.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2016). Sistema de Control Interno. Modelo Estándar de Control Interno -MECI. Recuperado el 19 de septiembre de 2018, de: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506921/MECI+2016.pdf/d44fdb5-3629-42f0-8e7c-be9359b027fb>

Departamento Administrativo de la Función Pública. Espacio Virtual de Asesoría de la Función Pública. 2018. Decreto 1083 de 2015. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67636>

Departamento Administrativo de la Función Pública. Espacio Virtual de Asesoría de la Función Pública. 2018. Decreto 1499 de 2017. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>

- Departamento Nacional de Planeación. (2016). SINERGIA. Recuperado de [https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2017/12/MIPG\\_4\\_TRIMESTRE\\_2016.pdf](https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2017/12/MIPG_4_TRIMESTRE_2016.pdf)
- Dobb, M. (1971). *Estudios sobre el desarrollo del Capitalismo*. Siglo XXI editores, Buenos Aires, Argentina.
- Echeverry, B. (1996). Enfoques penitenciarios. Bogotá D.C: Publicaciones de la Escuela Penitenciaria Nacional.
- Federación Colegio de Contadores Públicos de Venezuela. (1994). *Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados*. Caracas, Venezuela.
- Ferreira, G. J. S. (2014). Vestigios normativos del positivismo criminológico en Colombia. Análisis sobre la vigencia del pensamiento de Enrico Ferri. Monografía de grado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional, Bogotá, Colombia. Recuperado el 28 de septiembre de 2018, de: <http://bdigital.unal.edu.co/46499/1/06616989.2014.pdf>
- Florián, C. C, E. (2016). La auditoría, origen y evolución: ¿por qué en Colombia solo se conoce a través de leyes? Universidad Libre de Colombia, Contaduría Pública, Bogotá, Colombia. Recuperado el 10 de septiembre de 2018, de: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/pdfs/2016/4sin/B20.pdf>
- Foucault, M. (1975). Vigilar y Castigar. Recuperado de <https://www.ivanillich.org.mx/Foucault-Castigar.pdf>
- Girola, Lidia. (2010). Talcott Parsons: a propósito de la evolución social. *Sociológica (México)*, 25(72), 139-165. Recuperado en 21 de octubre de 2018, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732010000100007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732010000100007&lng=es&tlng=es).



Glodden, Edgard Norman (1964). *The essentials of public Administrations*. Páginas 95 a 105.

Gómez, M. (2015). La prisión preventiva en plural. Recuperado de

<http://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n2/2179-8966-rdp-8-2-942.pdf>

Hernández. U, Leda Filomena (1999), *Sistema de Control Interno de la ESAP* (Tesis de

Maestría). Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Bogotá, Colombia.

Holmes, A. (1994). *Auditorías Principios y Procedimientos*. Editorial Limusa. México.

INPEC, Ministerio de Justicia y del Derecho. Informe Situación Penitenciaria 1993-2013.

(2012). Bogotá.

INPEC. (2018) Informe Estadístico Enero 2018. Recuperado de

[http://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-](http://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/)

[/document\\_library/TWBUJQCWH6KV/view\\_file/436248? com.liferay.document\\_library](http://document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/436248?com.liferay.document_library)

[y\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect=http%3A%2F%2F](http://web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=http%3A%2F%2F)

[www.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-](http://www.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-)

[%2Fdocument\\_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F436245%3F\\_com.liferay\\_d](http://%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F436245%3F_com.liferay_d)

[ocument\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect%3](http://ocument_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3)

[Dhttp%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas](http://Dhttp%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas)

[%252F-%252Fdocument\\_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294](http://%252F-%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294)

Kalmanovitz, S. (1999). La política fiscal colombiana en un contexto histórico. Recuperado el 01

de septiembre de 2018, de: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra112.pdf>

Lara-Rosano, F. (2010). Organizaciones Complejas. Recuperado de

[http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\\_final/385trabajo.pdf](http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/385trabajo.pdf)

- Leonard, W. (1990). *Auditoría Administrativa. Evaluación de métodos y Eficiencia administrativa*. México: Editorial Diana.
- López, D, M, E. Arias, M, L. & Rave, A, S, N. (2006). Las organizaciones y la evolución administrativa. En: *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. Recuperado el 11 de septiembre de 2018, de:  
<http://www.redalyc.org/html/849/84911639026/>
- Márquez, E, J. W (2012). Estado Punitivo y control criminal. Cárceles, prisiones y penitenciarias en Colombia en el siglo XIX. Universidad de Cartagena, Cartagena, Colombia.  
Recuperado el 02 de octubre de 2018, de:  
[https://www.policia.gov.co/sites/default/files/Estado%20punitivo%20y%20control%20criminal.%20C%C3%A1rceles%20prisiones%20y%20penitenciar%C3%ADas%20en%20Colombia%20en%20el%20siglo%20XIX\\_\\_0.html](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/Estado%20punitivo%20y%20control%20criminal.%20C%C3%A1rceles%20prisiones%20y%20penitenciar%C3%ADas%20en%20Colombia%20en%20el%20siglo%20XIX__0.html)
- Márquez, E, J. W. (2011). *La Imposible Prisión. Sistema Penitenciario y Carcelario en el Estado Soberano de Bolívar: 1870-1880*. El Caribe Editores, Cartagena, Colombia.
- Mayorga, G, F. (2001). La administración de justicia en el periodo colonial. En: *Revista Credencial*, Edición 136, Bogotá, Colombia.
- Meigs, W. Larsen, J. (1994). *Principios de Auditoría*. Segunda Edición. México. Editorial Diana.
- Mercado, T. C. y Arango, G. G. (2014). *Cien años de construcción de un Sistema Carcelario y Penitenciario en Colombia*. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Bogotá, Colombia.
- Míguez, P. (2009). El nacimiento del Estado Moderno y los Orígenes de la Economía Política. En: *Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Núm. 22, Universidad de Buenos

Aires, Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 11 de septiembre de 2018, de:

<https://webs.ucm.es/info/nomadas/22/pablomiguez.pdf>

Ministerio de Justicia. (2015). Impacto legislación penal en la población penitenciaria y carcelaria a cargo del INPEC. Recuperado de

<https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES->

[OCT2011/BOLETINES ESTADISTICOS/MOMENTOS HISTORICOS INPEC 2015-](https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES-OCT2011/BOLETINES_ESTADISTICOS/MOMENTOS_HISTORICOS_INPEC_2015-)

[1.pdf](https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES-OCT2011/BOLETINES_ESTADISTICOS/MOMENTOS_HISTORICOS_INPEC_2015-1.pdf)

Ministerio de Justicia. [Ley 35 de 1914]. Recuperado de <http://www.suin->

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1590945](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1590945)

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. [Ley 2145 de 1999].

Recuperado de [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3575\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3575_documento.pdf)

Pariente, J.L. (s.f.). El tamaño de las organizaciones. En: Teoría de las organizaciones.

Recuperado el 14 de septiembre de 2018, de:

<http://academia.uat.edu.mx/pariente/Articulos/Administracion/Tamano.pdf>

Pérez Solórzano, Pedro Manuel (2007) - *Los cinco componentes del Control Interno*. Artículo de Gerencia.com.

Poch, R. (1992). *Manual de Control Interno*. Editorial Gestión 2000. Segunda Edición.

Barcelona España.

Posada, J. (2008). El sistema penitenciario. Estudio sobre normas y derechos relacionados con la privación de la libertad. Medellín: Librería Jurídica Comlibros

Presidencia de la República. [Ley 87 de 1993]. Recuperado de:

[presidencia.gov.co/sitios/dapre/oci/Documents/normograma/Ley-87-de-1993.pdf](http://presidencia.gov.co/sitios/dapre/oci/Documents/normograma/Ley-87-de-1993.pdf)

Redondo, A. (1993). *Curso Práctico de Contabilidad General*. Décima Edición. Editorial Centro Contable Venezolano. Venezuela.

Rodríguez, V. J. (2006). *Control Interno: un efectivo sistema para la empresa. Un efectivo sistema para la empresa*. Editorial Trillas, Ciudad de México, México.

Rojas, Carlos Livacic. (2009). Evolución de las Organizaciones: Un mundo en cambio. *Tékhné - Revista de Estudos Politécnicos*, (12), 177-191. Recuperado en 21 de octubre de 2018, de [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112009000200010&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112009000200010&lng=es&tlng=es).

Rosas. C., Emma del Carmen (1995), *El Control Interno y su impacto en una entidad pública* (Tesis de Maestría). Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Bogotá, Colombia.

Salnave, M., Barbosa, J. (2017). El Sistema de Control Interno en el Estado Colombiano como instancia integradora de los Sistemas de Gestión y Control para mejorar la eficacia y efectividad de la Gestión Pública a 2030. Recuperado de [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/661/1/ASA-Spa-2017-El sistema de control interno en el estado colombiano como instancia integradora Trabajo de grado.pdf](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/661/1/ASA-Spa-2017-El%20sistema%20de%20control%20interno%20en%20el%20estado%20colombiano%20como%20instancia%20integradora%20Trabajo%20de%20grado.pdf)

Schmidt, G. C, G. (2017). Control Interno: Las distintas responsabilidades en la empresa. Recuperado el 10 de septiembre de 2018, de: <https://www.gerencie.com/el-informecoso.html>

Secretaria del Senado. (20 de agosto de 1993). [Ley 65 de 1993]. DO: 40.999

Secretaria del Senado. (3 de noviembre de 2011). [Decreto 4150 de 2011]. DO: 48.242

Significados (2018). Retroalimentación positiva y negativa. En: *Significados.com*. Recuperado el 13 de septiembre de 2018, de: <https://www.significados.com/retroalimentacion-positiva-y-negativa/> Consultado: 24 de septiembre de 2018, 05:23 pm.

Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? Artículo disponible en [www.anuariocdh.uchile.cl](http://www.anuariocdh.uchile.cl) Elías Carranza Criminólogo, director del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Costa Rica.

USPEC. (2016). Informe de Gestión USTEC 2016. Recuperado de [https://www.uspec.gov.co/wpcontent/uploads/2018/02/Informe\\_de\\_Gestion\\_USPEC\\_2016.pdf](https://www.uspec.gov.co/wpcontent/uploads/2018/02/Informe_de_Gestion_USPEC_2016.pdf)

Vallejo Gordillo, Edna Matilde (2011), *El principio del autocontrol del Modelo Estándar de Control Interno – MECI, transformado en una competencia del servidor público: el caso de nueve entidades del Distrito Capital* (Tesis de Maestría). Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Bogotá, Colombia.

Valverde, C. (2012). Control Previo como instrumento de gestión en la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle. Maestría en Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, Lima, Perú. Recuperado el 17 de septiembre de 2018 de: <http://repositorio.une.edu.pe/bitstream/handle/UNE/297/TM%20CE-Ge%20V27.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vanegas, N. (2015). Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como generador de valores Anticorrupción en lo entes Municipales Colombianos. Recuperado de

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6602/1/ensayo%20final%20npvg%20umng.pdf>

Vega de la Cruz, Leudis Orlando, Lao León, Yosvani; Nieves Julbe, Any Flor (2015), *Proposal of a coefficient to evaluate the management of control the internal*. Universidad de Holguín, Cuba. Recuperado el 18 de junio de 2018 de:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, España.

Weber, M. (2009). *La política como vocación*. Alianza Editorial, Ciudad de México, México.

Zea, H. G. (1959). *Memoria del Ministro de Justicia al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias*. Imprenta nacional, Bogotá, Colombia.