

| | | |
|---|---|--------------------|
|  | FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA | Código: F-SE-01-02 |
| | | Versión: 02 |

Fechas de ejecución de la auditoría: del 11/10/2017 al 20/12/2017

Auditoría a: Proceso de Inspección Control y Vigilancia / Procedimiento Seguimiento y Evaluación al Funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.

ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE AUDITORÍA

Objetivo(s) de la auditoría: Verificar el cumplimiento de las actividades previstas en el Procedimiento Seguimiento y Evaluación al Funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Alcance de la auditoría: La verificación se realizó a partir de una muestra selectiva al periodo comprendido entre el 01 de julio de 2016 y el 30 de septiembre de 2017.

Documentos de Referencia: Constitución Política de Colombia, Ley 65 de 1993, Ley 1709 de 2014, Decreto 1069 de 2015, Decreto 2897 de 2011 modificado por el Decreto 1427 de 2017, y disposiciones concordantes.

DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

(Desarrollo objetivo(s), observaciones y recomendaciones)

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1069 de 2017, dentro del marco de sus competencias el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar política pública en materia de asuntos carcelarios y penitenciarios; para el desarrollo de sus funciones, en la estructura del Ministerio se encuentra el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa y la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria.

En el Sistema Integrado Gestión del Ministerio se encuentra formalizado el procedimiento Seguimiento y Evaluación al Funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario - P-IV-03, v.2 del 13 de junio de 2014, cuyo objetivo es "*Realizar seguimiento y evaluación al funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario*" y su alcance señala que "*Aplica desde la planeación de las visitas a los establecimientos de reclusión, la realización de las mismas, la elaboración del informe de seguimiento del establecimiento visitado hasta el envío del mismo a las instituciones competentes o involucradas*".

Cumplimiento de las actividades previstas en el Procedimiento Seguimiento y Evaluación al Funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.

En desarrollo de la auditoría, mediante MEM17-0008086-OCI-1400 la Oficina de Control Interno solicitó a la Dirección de Política Criminal el listado de las actividades que se realizan por parte de la Dirección para el seguimiento y Evaluación al funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario. Al respecto, la Dirección mediante MEM17-0008406-DCP-3200 dio respuesta en los siguientes términos:

(...) - *Listado de las actividades que se realizan por parte de la Dirección para el seguimiento y Evaluación al funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.*

| | | |
|---|---|--------------------|
|  | FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA | Código: F-SE-01-02 |
| | | Versión: 02 |

La Dirección de Política Criminal y Penitenciaria para desarrollar sus actividades relacionadas con el seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario tiene en cuenta los diferentes requerimientos que se formulan por parte de los internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, así como en las diferentes acciones de tutelas.

En razón a lo anterior, se realizan visitas, mesas de trabajo, mesas de tutela, las cuales se han implementado por los profesionales del Grupo de Política Penitenciaria y Carcelaria. Estas mesas se desarrollan a través de temáticas como: mesas de alimentación, agua, vigilancia electrónica e infraestructura, entre otras.

Igualmente la Dirección realiza seguimiento a los avances de las tutelas que declararon el Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario (Tutelas 762/2015 y 388/2013), para lo cual cuenta con un grupo especializado que realiza dicho seguimiento...

Asimismo, en el requerimiento en mención esta Oficina solicito el listado de las tutelas a las cuales se les realiza seguimiento, debido a las órdenes judiciales impuestas al Ministerio, correspondientes al tema auditado; al respecto, la Dirección adjuntó documento en Excel con una relación de 18 tutelas.

De las dieciocho (18) tutelas reportadas, se eligió una muestra aleatoria de diez (10) tutelas, las cuales se detallan a continuación:

| Número de Radicación y fecha de entrada al MJD | Número del expediente de tutela |
|--|---|
| EXT17-0000010 02-ene-2017 Fallo de Tutela | 19001-31-07-002-2016-20116-00 |
| EXT17-0000014 del 02-ene-2017 | 19001-31-07-002-2016-20129-00 |
| EXT17-0001844, EXT17-0001845, EXT17-001847 del 19-ene-2017 | 11001-22-10-000-2017-00015-00 (2314T) |
| EXT17-0008754 del 03-mar-2017 | 11001-22-04-000-2017-00492-00 |
| EXT17-0012308 28-mar-2017 EXT17-0017924 del 09-may-2017 | 05789-31-89-001-2017-00030-00 2017-0790-3 |
| EXT17-0014220 del 10-abr-2017 | 05001-22-05-000-2017-00242-00 |
| EXT17-0018663 del 12-may-2017 | 05001-22-05-000-2017-00342-00 |
| EXT17-0019232 del 17-may-2017 | 2017-00118-00 |
| EXT17-0026332 del 04 de julio de 2017 | 2017-00030-00 |

Para el análisis y revisión del cumplimiento del Procedimiento Seguimiento y Evaluación al Funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario - P-IV-03, se tuvieron en cuenta los expedientes físicos allegados a esta dependencia por cada caso; así mismo, se generó una matriz que contiene una descripción de las actividades previstas en dicho procedimiento

(1. Comunicación Oficial al Director y/o Subdirector del INPEC y al Director del establecimiento penitenciario o carcelario, 2. Diligenciamiento del formato de visitas F-IV-03-03, 3. Informe de visitas y 4. Comunicación remisoria socializando los resultados obtenidos a las instituciones competentes o involucradas); no obstante no fue posible aplicar la lista de verificación, debido a que en las carpetas allegadas no se evidencian documentos soporte de visitas a establecimientos de reclusión.

Por lo anterior, mediante correo electrónico del 30 de noviembre de 2017 se solicitó a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria precisar las actividades adelantadas a fin de promover la revisión de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario y las recomendaciones propuestas orientadas al cumplimiento de la finalidad del sistema, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 del Decreto 2897 de 2011, modificado por el artículo 21 del Decreto 1427 de 2017. Al respecto la Dirección manifestó mediante correo electrónico del 11 de diciembre de 2017, lo siguiente:

(...)“Conforme lo prevé el artículo 18 del Decreto 2897 de 2011, por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, modificado por el artículo 21 del Decreto 1427 de 2017, son funciones de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, entre otras: proponer lineamientos para la formulación de la política penitenciaria; elaborar estudios en materia penitenciaria y carcelaria; efectuar el seguimiento y evaluación del impacto de las normas y directrices que regulan la operación y el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario; apoyar al Ministro en las propuestas al consejo de política criminal en los criterios para la formulación y adopción de la política criminal y penitenciaria a mediano y largo plazo; y promover la revisión anual de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario.

Como es apenas lógico, el alcance de estas funciones está condicionado por las órdenes impartidas al Ministerio de Justicia y del Derecho por la H. Corte Constitucional en las sentencias mediante las que se declaró y reiteró el estado de cosas inconstitucionales en las cárceles y penitenciarias del país, en particular, por las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. En otras palabras, la formulación de propuestas y presentación estudios cuya elaboración corresponde a la Dirección, necesariamente deben incluir aquellos documentos previstos como carga del Ministerio conforme a lo ordenado por la H. Corte Constitucional.

Dentro de las órdenes de contenido estructural adoptadas por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015, destaca la adopción por parte del INPEC de un “plan integral de programas y actividades de resocialización”, dirigido a garantizar que se materialice la resocialización como principal finalidad de la pena en todos los centros de reclusión del país.

El contenido mínimo de este plan fue definido por la propia constitucional, al disponer que deberá: (i) tener en cuenta los parámetros fijados en el fundamento 50 y s.s. de esta sentencia; (ii) fijar fases y plazos de implementación y ejecución, con el objetivo de medir resultados graduales; (iii) tener una cobertura universal frente a la población reclusa; (iv) estructurar un sistema de gestión de calidad de la resocialización; y, (v) contar con mecanismos de medición de impacto de los procesos”.

Pese a que el principal responsable de la elaboración del mencionado Plan es el INPEC, la sentencia T-762 advierte que existe una inmensa fragmentación en lo que hace al contenido y

| | | |
|---|---|---------------------------|
|  MINJUSTICIA | FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA | Código: F-SE-01-02 |
| | | Versión: 02 |

desarrollo de los programas de resocialización, lo que torna imposible un proceso de seguimiento y evaluación de la aptitud resocializadora de la pena.

De igual modo, la Corte advierte la desarticulación entre los programas de formación al interior de las cárceles y penitenciarias y los “esquemas externos que permitan la reinserción laboral del condenado”, es decir, no existe coherencia entre la formación impartida en las cárceles y las necesidades del mercado laboral. Finalmente la Corte llama la atención acerca de la recreación y el esparcimiento como componentes del proceso de resocialización, y ordena que se fomente la lectura recreativa.

Ante este panorama, la Corte, como condición previa a la elaboración del mencionado “plan integral de programas y actividades de resocialización, ordenó lo siguiente:

“Ante la falta de programas y lineamientos al respecto debe ordenarse al Ministerio de Justicia y del Derecho que con apoyo del Ministerio de Educación, del DANE y del SENA, efectúe un análisis sobre las necesidades de la resocialización en el país, las posibilidades de los establecimientos penitenciarios y las condiciones en que aquellos deben impartirse, para consolidar posteriormente un esquema de resocialización a nivel nacional, que responda a las características del Sistema Penitenciario y a las particularidades que le imprime cada región.

Consolidará así, los lineamientos de los programas de resocialización de las personas privadas de la libertad por condena, y efectuará un sistema de indicadores que den cuenta del avance y retroceso en esta materia, a través de un ejercicio semestral de medición de impacto.” [Negrilla fuera del texto original].

Atendiendo a lo ordenado por la H. Corte Constitucional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y en particular la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, dispuso la vinculación de varios asesores, así como otros esfuerzos institucionales, tendientes a la estructuración del documento de análisis de necesidades de resocialización, el cual ha sido objeto de desarrollo durante el presente año y que se espera entregar al INPEC a finales del mes de septiembre.

El estudio adelantado por el Ministerio, abordó el análisis normativo y estadístico de los distintos componentes del proceso resocializador, entendidos en un sentido amplio, esto es, no limitado al desarrollo de actividades válidas para la redención de pena, sino comprensivo de todas aquellos componentes del modelo progresivo que resultan útiles para brindar a la población privada de la libertad una alternativa de vida alejada del crimen y evitar los efectos desocializadores de la prisión.

Con este esfuerzo, el Ministerio espera brindar al INPEC una herramienta que le permita reformular y desarrollar los distintos componentes del tratamiento penitenciario progresivo asociados al fin resocializador de la pena.

Por otra parte, conviene destacar que paralelamente a esta iniciativa, el Ministerio ha liderado una mesa interinstitucional con el propósito de reformular el concepto de trabajo penitenciario y potencializar sus efectos; mesa en la que participa, entre otras instituciones, los Ministerios de Trabajo, de Salud y Protección Social y de Hacienda.

| | | |
|---|---|---------------------------|
|  | FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA | Código: F-SE-01-02 |
| | | Versión: 02 |

En conclusión, las funciones atribuidas a esta Dirección en relación con la formulación de propuestas y el desarrollo de estudios atinentes a la política penitenciaria, se materializaron mediante la elaboración del documento de análisis de necesidades de resocialización al que se viene haciendo referencia.

Por otra parte, conviene destacar que en las sentencias mencionadas, en particular en la T-762 de 2015, la H. Corte Constitucional dispuso la creación de un comité interinstitucional cuyo propósito es la formulación de los estándares técnicos de vida en reclusión; tarea en la que la Dirección ha participado activamente. Mediante esta actividad, se está dando cumplimiento a la función de promover la revisión anual de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario.

Finalmente, conviene destacar que durante el 2017 la Dirección continuó liderando la capacitación de alcaldes y gobernadores con miras a que los entes territoriales asuman la atención de la población privada de la libertad en condición de sindicados, con lo que pretende aminorar la carga del sistema carcelario del orden nacional y, por esa vía, superar el estado de cosas inconstitucionales en las cárceles del país.

En conclusión, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, en el marco de lo ordenado por la H. Corte Constitucional, ha dado estricto cumplimiento a todas las funciones que le corresponde, a promover condiciones de reclusión dignas y garantizar el fin resocializador del modelo penitenciario progresivo. (...)

Adicionalmente, revisada la documentación del Sistema Integrado de Gestión, relacionada con el procedimiento objeto de esta auditoría, se evidenció el reporte de datos para el indicador por procesos "Informes de visitas a establecimientos penitenciarios y carcelarios"; con corte al 30 de septiembre se registró en el análisis de resultados, la visita generada al establecimiento Combita Boyacá – Alta y Mediana Seguridad. De acuerdo con esta información y con el fin de establecer el cumplimiento del procedimiento, se aplicó la lista de verificación generada en la auditoría encontrando lo siguiente:

1. Documento de entrada al Ministerio EXT17-0017491 05-05-2017 por medio del cual se reportan situaciones presentadas en el establecimiento Combita Boyacá.
2. Comunicación OFI17-0012466 del 02 de mayo, a través de la cual se informa al Director del establecimiento, la visita de seguimiento programada por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria para los días 11 y 12 de mayo de 2017.
3. Formato F-IV-03-03 "Entrevistas", con el respectivo diligenciamiento de la visita realizada durante los días 11 y 12 de mayo de 2017.
4. Finalmente se evidencia Acta Intersectorial de la Mesa de trabajo llevada a cabo el 24 de noviembre del presente año.

De las actividades descritas en el Procedimiento Seguimiento y Evaluación al Funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario - P-IV-03, en el caso relacionado anteriormente, durante la ejecución de la auditoría no se evidenciaron documentos de: informe diagnóstico de la visita realizada al establecimiento y la socialización y envió a las entidades involucradas; sin embargo en el proceso de socialización del informe preliminar de auditoría, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria allegó a esta dependencia el informe de la visita realizada al establecimiento Combita Boyacá – Alta y Mediana Seguridad del día 17 de mayo de 2017;

| | | |
|---|---|--------------------|
|  | FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA | Código: F-SE-01-02 |
| | | Versión: 02 |

igualmente, evidenció a esta oficina el OFI17-0014582 del 17 de mayo, por medio del cual se enviaron las observaciones a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC con las situaciones encontradas en la visita al establecimiento carcelario.

En razón a lo anterior, se observa que en este caso la Dirección aplicó el procedimiento auditado, no obstante se realiza observación teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos revisados en el proceso de auditoría, no se evidenciaron soportes de la aplicación del procedimiento.

Observación No. 1

Se evidenció que la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria en la mayoría de los casos no está aplicado el Procedimiento Seguimiento y Evaluación al Funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario - P-IV-03 de acuerdo a las actividades documentadas en este.

Recomendación No. 1

Revisar el procedimiento Seguimiento y Evaluación al Funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario - P-IV-03 y realizar los ajustes correspondientes, de tal manera que éste refleje las actividades que adelanta la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria en relación con el Sistema Penitenciario y Carcelario.

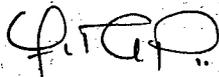
CONCLUSION(ES)

Teniendo en cuenta la información suministrada y lo evidenciado en la auditoria, se puede concluir que la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria realiza distintas actividades a fin de dar cumplimiento a las funciones establecidas en el Decreto 2897 de 2011, modificado por el Decreto 1427 de 2017 y las órdenes judiciales impartidas a la Entidad, en lo relacionado con el Sistema Penitenciario y Carcelario; sin embargo estas no se realizan de acuerdo con lo establecido en el Procedimiento Seguimiento y Evaluación al Funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario- P-IV-03 formalizado en el Sistema Integrado de Gestión del Ministerio, objeto de la presente auditoria; en consecuencia, es necesario que la dependencia con la asesoría de la Oficina Asesora de Planeación, realice los ajustes al procedimiento de tal manera que refleje la gestión que desempeñada la Dirección, en materia penitenciaria y carcelaria.

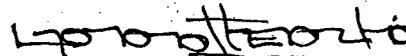
Aprobado: 21/12/2017

Elaboró

Revisó y aprobó:



Yuli Marcela Pardo Perilla
Profesional Especializado OCI



Gloria Margoth Cabrera Rubio
Jefe Oficina de Control Interno