



**ESTUDIO TECNICO PRELIMINAR PRESENTADO A 30/12/2019**

**Presidente de la República de Colombia**  
IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

**Ministra de Justicia y del Derecho**  
MARGARITA CABELLO BLANCO

**Director General del INPEC**  
Brigadier general NORBERTO MUJICA JAIME

© Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)  
2019

**Equipo de producción temática y desarrollo metodológico:**

**Subdirector Talento Humano (C)**  
LUZ MYRIAM TIERRADENTRO CACHAYA

**Jefe Oficina Asesora de Planeación**  
JUAN MANUEL RIAÑO VARGAS

**Coordinador Grupo Prospectiva del Talento Humano**  
ANGÉLICA MARÍA RODRÍGUEZ BARRETO

**Coordinador Grupo Desarrollo Organizacional**  
Distinguido EDUARDO IVAN GUZMAN GUZMAN

**Asesora de Planeación Estratégica**  
ALBA LUCERO OSORIO TENJO

Diciembre de 2019

## **DIAGNÓSTICO**

La Constitución Política de 1991, definió al país como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

La organización administrativa del Estado se encuentra dividida en dos partes: (i) las ramas del poder público (ejecutiva, legislativa y judicial) y, (ii) los organismos del Estado. En lo que respecta a la Rama Ejecutiva, está definida por los sectores central y descentralizado; éste último, lo conforman los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del estado entre otras, del nivel nacional y territorial.

Bajo este marco, la Ley 65 de 1993, artículo 15, definió que el Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC), estaba integrado por el INPEC, (como establecimiento público adscrito a MINJUSTICIA, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa); por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, la Escuela Penitenciaria Nacional y los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines.

Con el fin de armonizar el sistema penitenciario y carcelario con el sistema jurídico, hacer más eficiente el poder punitivo del Estado, brindar mayor seguridad a la comunidad, disminuir la impunidad dentro del marco de la protección y plena vigencia de los derechos humanos, el Estado Colombiano impulsó la reforma al Código Penitenciario y Carcelario para que permitiera un ordenamiento legal e institucional que garantice su sostenibilidad e integralidad con la política criminal, dado que la privación de la libertad con ocasión a la detención preventiva o a la ejecución de la pena es uno de los elementos importantes para la reacción punitiva del Estado, siempre que se ejecute conforme a los lineamientos que sugieren eficiencia, eficacia y transparencia y que se encuentran en riesgo precisamente por el déficit de personal profesional y técnico para el diseño, ejecución y control de planes programas y proyectos.

Adicionalmente, y alineado con el ordenamiento constitucional, deben considerarse también los tratados, convenios y otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, el Conjunto de Principios para todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y el

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la Organización de las Naciones Unidas y, por su parte los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, además con los Códigos Penal y de Procedimiento Penal; lo anterior conforma una estructura normativa y social que requiere de una respuesta adecuada del sistema penitenciario y carcelario.

La Ley 1709 de 2014, “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, direcciona unas modificaciones al código penitenciario y carcelario, su propósito principal es contribuir a la política criminal y penitenciaria con instrumentos legales que **dignifiquen los establecimientos de reclusión**, hacer efectivo el poder punitivo del Estado Social de Derecho y al mismo tiempo propender por la protección y plena vigencia de los derechos humanos.

Mientras que para el 2014, la Ley 1709, expedida por el Congreso de la República, reformó algunos artículos de la Ley 65 de 1993, entre estos, el artículo 7º, donde estableció que el SPC lo integra el INPEC, MINJUSTICIA, la USPEC, la Escuela Penitenciaria, los ERON, el Ministerio de Salud (MINSALUD), y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Asimismo, modificó artículos de la Ley 599 de 2000 y de la ley 55 de 1985.

La Ley sancionada promovió, entre otros aspectos, un cambio sustancial del SPC, en temas de administración en salud, participación público-privada, fortalecimiento de la política criminal y penal. Asimismo, respondió al panorama que hasta el 2014, mantuvo la gestión administrativa del INPEC, referente a: (i) hacinamiento, (ii) infraestructura carcelaria, (ii) atención y tratamiento penitenciario, (iii) seguridad penitenciaria, (iv) talento humano y formación penitenciaria, (v) gestión institucional, (vi) sistemas de información y, (vii) derechos humanos; por lo tanto, esta situación impulsó la modificación a la estructura del Instituto para asegurar el cumplimiento, supervisión y control de las nuevas políticas institucionales.

Para el 2015, la Presidencia de la República emitió el Decreto 1069, “*por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho*”, ratificó en la Parte 2 del Libro 2 de la norma el objeto propuesto para el INPEC y la USPEC, en los Decretos 4150 y 4151 del 2011. Sin embargo, el Gobierno Nacional ha generado reformas recientes frente a la búsqueda de funciones públicas más eficientes.

En la práctica el INPEC, tiene bajo su custodia a más de 195.156 PPL (figura N° 01) y gestiona desde la Dirección General en la Sede Central en todo el territorio nacional, a través de seis (6) direcciones regionales y ciento treinta y dos (132) ERON, 126 establecimientos penitenciarios y carcelarios, 5 complejos penitenciarios y carcelarios y 1 colonia penal agrícola, cada uno con características culturales y geográficas que los identifica.

La regionalización de los centros de reclusión permite: (i) controlar en la respectiva jurisdicción el funcionamiento de los ERON junto con el presupuesto asignado, (ii) gestionar

el personal administrativo y de custodia y, (iii) realizar el despliegue de los procesos en los niveles táctico y operativo (iv) desarrollar la planeación estratégica que define el SPC, las políticas de Estado y los objetivos que el Gobierno define en su Plan Nacional de Desarrollo (PND), por ello se hace necesario fortalecerlos para que puedan cumplir con estas funciones.

*Figura 01. Población reclusa en Colombia*



**Fuente:** GEDIP, 12 de diciembre de 2019.

El compromiso Institucional con el PND 2018 – 2022 - “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad”, traza el camino para lograr el país que queremos. Por esta razón es un plan de desarrollo que trasciende un gobierno y se construye en una propuesta de país, construida de manera participativa, que recoge las aspiraciones de las regiones y está alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030. El Plan de Desarrollo 2018-2022, busca que, entre todos, construyamos un pacto por Colombia, un Pacto por la Equidad, un Pacto por construir entre todos, el país que queremos.

Así mismo, como entidad adscrita a MINJUSTICIA participa en temas de Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; con respecto a los objetivos estratégicos del PES contribuye con objetivos: (i) propiciar una justicia eficaz y eficiente en el marco de una atención integral, (ii) Diseñar y coordinar mecanismos de justicia transicional para contribuir a la reconciliación nacional (iii) focalizar los esfuerzos del Estado, para la prevención, persecución del delito y resocialización del delincuente, (iv) Fortalecer la política integral de drogas y su implementación en todo el país, (v) Garantizar el derecho a la propiedad y a la información inmobiliaria en Colombia y (vi) gerencia efectiva y desarrollo institucional.

En lo que respecta al Plan Decenal de Justicia 2017 – 2027, el Instituto participa en la **dimensión vertical**, puesto que, trata asuntos entorno a ciertos tipos de conflictividad, especialidades del derecho o relaciones sociales y económicas; entre sus seis (6) componentes se encuentra el contexto de la política criminal y las acciones de mejoramiento propuestas para el Sistema Penal Oral Acusatorio, la prevención de los fenómenos criminales y violentos, lucha contra la criminalidad y la modernización del Sistema Penitenciario y Carcelario, por su parte, el problema central del componente es: *“inexistencia de una Justicia Penal y Penitenciaria integral, coherente, racional, respetuosa de los derechos humanos y encaminada a lograr la prevención y la reinserción social”*.

Por lo anterior, para dar cumplimiento a los compromisos externos y retos internos, el INPEC, estructuró la plataforma estratégica del PDE INPEC 2019 – 2022: (i) está estructurada en esencia por la misión, visión, cultura íntegra y sistema de gestión integrado, (ii) que se encuentran interrelacionados con el sistema de gestión de la calidad, el modelo integrado de planeación y gestión, el código de integridad y el modelo estándar de control interno, (iii) establece de acuerdo al recurso presupuestal lineamientos estratégicos a corto, mediano y largo plazo, (iii) articula y despliega acciones contenidas en el PND y PES, (iv) responde a determinadas situaciones del SPC; así:

Figura 02. Plataforma del Direccionamiento Estratégico 2019-2022.



Fuente: Oficina Asesora de Planeación – INPEC.

Para facilitar el desempeño y avance de la gestión del INPEC, se adoptó y actualizó el MIPG a través del Decreto N° 1499 de 2017; El nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG articula el nuevo Sistema de Gestión, que integra los anteriores sistemas de Gestión de Calidad y de Desarrollo Administrativo, con el Sistema de Control Interno.

Los resultados generales obtenidos por el INPEC, según el índice de desempeño institucional Nación en la vigencia 2018 obtuvo un total del 75.4%, superando el promedio del sector administrativo que obtuvo un 73.4% en el promedio del sector justicia y del derecho, con los siguientes resultados:

*Tabla 03. Índices de las Dimensiones de Gestión y Desempeño 2018.*

Dimensión	Puntaje Consolidado	Máximo Nación
<b>D1: Talento Humano</b>	71.2 %	94.4 %
<b>D2: Direccionamiento Estratégico</b>	76.6 %	94.9 %
<b>D3: Gestión para resultados con valores</b>	78.2 %	96.2 %
<b>D4: Evaluación de Resultados</b>	73.1 %	90.9 %
<b>D5: Información y Comunicación</b>	78.3 %	98.4 %
<b>D6: Gestión del Conocimiento</b>	64.0 %	94.8 %
<b>D7: Control Interno</b>	74.4 %	97.5 %
<b>Total</b>	<b>75.4 %</b>	<b>95.1 %</b>

*Fuente:* Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP - Resultados del 2018

Las recomendaciones del FURAG asignadas a los componentes hacen referencia a, **Calidad:** (i) aumentar esfuerzos en la aplicación sistemática de los mecanismos para evitar la entrega de productos y/o servicios no acordes con las necesidades de los usuarios, (ii) fortalecer el indicador de gestión documental a través de la formulación de una Política de Gestión Documental y, (iii) revisar la estructuración del programa anual de auditoría considerando todos los sistemas que componen el Sistema Integrado de la Entidad y promover su elaboración de forma conjunta con el líder de la Oficina de Control Interno o quien hace sus veces. Para el componente de **Talento Humano**, propone la necesidad de consolidar un modelo de planeación estratégica acorde a las necesidades actuales y, revisar e incorporar los aspectos incluidos en el instrumento de autodiagnóstico, denominado matriz de gestión estratégica del talento humano.

Teniendo en cuenta lo expresado en el Decreto 415 de 2016, *"Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del sector de la Función Pública, Decreto Numero 1083 de 2015, en lo relacionado con la definición de los lineamientos para el fortalecimiento institucional en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones"*, se identificó la necesidad de articular estas nuevas disposiciones con las funciones de la oficina de Sistemas de Información fijadas en el artículo 12 del Decreto 4151 de 2011 y el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información.

Así mismo, se requiere realizar revisión, modernización de la estructura y funciones de las dependencias que actualmente conforman el Instituto, con el fin de fortalecer los procesos establecidos para el adecuado funcionamiento del INPEC, tal como la denominación de la Dirección Escuela de Formación, toda vez que el artículo 15 de la Ley 1709 de 2014, establece que *el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por (...) el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) (...); por la Escuela Penitenciaria Nacional; (...) y por las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema"*.

Acorde con lo dispuesto en la citada Ley, la Secretaría de Educación de Cundinamarca cambió la razón social como establecimiento educativo, mediante Resolución No. 003932 del 21 de abril de 2014, como Escuela Penitenciaria Nacional. Igualmente, entendido como la estructura formada por la Escuela Penitenciaria Nacional y sus respectivas Escuelas Regionales, cuya gestión interrelacionada procura la cualificación del talento humano del Instituto.

Cabe mencionar que, la Secretaría Académica en el sector educativo es una dependencia de Instituciones de Educación básica y media y tratándose que la Escuela Penitenciaria Nacional posee autorización oficial como Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, es necesario ajustar la denominación a la esencia misional de dicha Subdirección la cual corresponde a la gestión Administrativa-Financiera, reconocida por el Ministerio de Educación Nacional como uno de los cuatro componentes de la gestión institucional.

De otra parte, la gestión de los recursos del Sistema de Gestión Integrado (SGI), está a cargo de la Dirección General, quien proporciona los recursos humanos, económicos, físicos y técnicos necesarios para la implementación y mejora continua, además, por medio de la Subdirección de Talento Humano (SUTAH), promueve la vinculación del personal de acuerdo al Decreto No 407 de 1994, el título IV, de la Ley 909 de 2004 y, los parámetros establecidos por el DAFP. En lo que respecta al Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), su alcance este cimentado en las líneas de servicio: *"prestación de servicios de seguridad penitenciaria y carcelaria, atención social y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad"*, igualmente, desarrolla y aplica en todas las sedes los procesos, estratégicos, misionales, apoyo y de evaluación y mejora para asegurar la satisfacción del usuario.

En cuanto a la estructura orgánica está fue definida mediante el Decreto 4151 de 2011, y teniendo en cuenta (i) los servicios que se prestan, (ii) el número de establecimientos de reclusión con que cuenta (132), (iii) el hacinamiento que actualmente está sobre el 55% , (iv) la falta de recursos y que los que son administrados por el USPEC, no garantiza la entrega con calidad y en forma oportuna de bienes y servicios para suplir las necesidades de los ERON, (v) además del deficiente personal que ejecuta los procesos y la falta en algunos casos de competencias, (vi) la deficiente cultura organizacional que no garantiza un efectivo logro de resultados y cumplimiento de objetivos y (vii) débil tecnificación de la Entidad, (viii) incremento de las demandas contra la entidad, (ix) la cantidad de sindicatos que afectan con los acuerdos pactados el normal desarrollo de la misionalidad, en donde se evidencia la coadministración de la entidad, (x) corrupción en los diferentes niveles organizacionales; (xi) permisos sindicales que aunado a la falta de personal, incrementa esta problemática, sobrecargando laboralmente al personal; (xii) desactualización de los sistema de información o falta de los mismos; entre otros, hace necesario establecer una estructura acorde a estas necesidades de seguimiento oportuno, control y retroalimentación y que estén a la vanguardia de las nuevas tecnologías y desarrollos.

Además de los anterior, (viii) las líneas de autoridad y comunicación hacia las oficinas asesoras y direcciones, se ejercen de manera directa por la Dirección, sobre cargando al Director y dificultando la orientación de políticas y desarrollo de sinergia institucional que permita la integración del personal que lo conforma y a su vez llevar un seguimiento al desarrollo de su misionalidad en forma mas oportuna, lo cual hace necesario repensar la estructura actualmente establecida, garantizando una mejor cultura organizacional, fortalecimiento de principios y valores, fortalecer el direccionamiento del talento humano integrando sus responsabilidades y principalmente el cumplimiento de su misionalidad.

El rediseño de la estructura organizacional debe estar acompañada del compromiso para la solución de la problemática de carácter estructural, como es el hacinamiento que dadas las políticas en materia criminal se ha incrementado de manera exponencial, la falta de personal que a pesar que se han incrementado los PPL a nivel nacional, este no ha crecido, de igual manera la falta de recursos y mejora de la oportunidad y entrega de bienes y servicios de acuerdo con la misionalidad del USPEC, ya que se depende de esta entidad para suplir las necesidades de los ERON, en donde se evidencia el incremento de quejas, reclamos y solicitudes por parte de los PPL, por los incumplimientos constantes en la entrega de esos bienes y servicios, como se evidencia en la siguiente gráfica, convirtiéndose entre otras en una de las principales causas de las demandas en contra del INPEC, a quien se le vincula de manera directa por ser los garantes de este personal y tener su tutela, lo que genera un impacto en la imagen institucional, afectación en el presupuesto de la Nación por las continuas condenas de los jueces.

### **Falta de personal y ausencia de competencias profesionales y técnicos:**

El PDE INPEC 2019 – 2022, en el Capítulo 1, GENERALIDADES DEL SPC, expuso como parte del contexto institucional que una de las principales dificultades en la prestación de los

servicios penitenciarios y carcelarios es la falta de personal y la ausencia de competencias profesionales y técnicas de los servidores. De este último, la Corte Constitucional, en Auto 41 de 2011, señaló que: *“la ausencia de personal especializado pone en riesgo los derechos fundamentales de los reclusos y afecta la posibilidad de cumplir a cabalidad con las funciones asignadas por el sistema”*, además, añade que el servidor dedicado a la capacitación de los reclusos es fundamental dentro del proceso de resocialización.

Dentro del análisis realizado se evidencia que la falta de personal y debilidades en las competencias es una de las mayores causas que afecta la gestión en los diferentes procesos que desarrolla el INPEC y que contribuye a la problemática presentada.

Acerca del tratamiento penitenciario describe tres (3) situaciones que han obstruido el quehacer administrativo y, por ende la satisfacción del cliente y los resultados de la planeación estratégica, siendo estos: (i) el tratamiento para la PPL suele convertirse en algunas ocasiones como el mecanismo de redención de pena, más no en la herramienta que pueden acoger para la reconstrucción de un nuevo y mejor proyecto de vida, (ii) es poco notable la inclusión de estrategias de la política nacional con las líneas de acción de la política criminal y, (iii) para la práctica del tratamiento penitenciario en los ERON se ha previsto la organización de cuerpos colegiados, sin embargo, la falta de personal especializado e interdisciplinario en dichos cuerpos se convierte en un factor latente del SPC y constituye un problema que afecta el avance de la PPL en el sistema de oportunidades y la redención de pena.

Ahora bien, para la adecuada administración en los establecimientos del orden nacional la dirección del INPEC, a través de la SUTAH ha establecido el mínimo de personal requerido para la ejecución de todos los programas de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Dirección de Atención y Tratamiento, lo que dio lugar a la reestructuración de planta presentada y que se encuentra en proceso de aprobación.

Además de lo anterior producto del presente estudio se requiere para una óptima operacionalización de la estructura que surge como producto del rediseño, la creación dentro de la planta de personal, de algunos cargos necesarios para que se puedan desarrollar los objetivos y políticas que contribuyan al logro de la misión, haciendo parte del nivel directivo, para descongestionar las funciones del Director General del INPEC, lograr mayor efectividad en la Gestión administrativa, mejora en el seguimiento, análisis de la gestión y generación de sinergia entre los diferentes niveles de la organización, contribuyendo a una eficiente administración de personal, estos cargos son:

Un (1) Subdirector General, un (1) Director de Talento Humano y dos subdirecciones, además del personal profesional y técnico requerido para apoyar las subdirección general, las áreas de planeación en las Direcciones del Instituto, equipo necesario para desplegar en cada Dirección y Regional, los lineamientos, políticas y objetivos que debe desarrollar el instituto en cada una de ellas para desplegar las actividades a nivel táctico y operativo de los procesos que ejecuta, para lograr su misionalidad.

El Instituto cuenta con una planta de personal de 15.795 empleos, distribuidos por nivel jerárquico así: 241 directivos, 8 asesores, 967 profesionales, 812 técnicos y 919 asistenciales, más 12.848 de custodia. Sin embargo, para el efectivo cumplimiento de los objetivos institucionales según estudio técnico de planta de personal presentado en 2015, la entidad requeriría la creación de 6.779 empleos administrativos y 9.750 de custodia y vigilancia, para un total de 16.529 nuevos empleos, cifra que supera la planta actual a más del 100%, y que sumados representarían una planta ideal de servidores penitenciarios de 32.466.

Sobre la falta de personal en el Instituto algunos entes han emitido conceptos, por citar algunos, la Contraloría General de la República (CGR), en auditorías hechas a la entidad entre el 2013 a 2016, estableció a groso modo para los planes de mejoramientos los siguientes hallazgos: (i) No. 111 de 2013, competencias talento humano área financiera, (ii) No. 2 de 2013, cumplimiento examen médico de ingreso, (iii) No. 3 de 2013, planta de personal, (iv) No. 6 de 2015, provisión de cargos, (v) No. 8 de 2015, perfiles de los cargos, (vi) No. 12 de 2015, personal de guardia, (vii) No. 08 de 2016, Puestos de trabajo Sede Central y, (viii) No. 09 de 2016, ambiente de trabajo sede central.

El Documento CONPES 3828, Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia, en el punto 4.1.3, competencias del personal del sistema penitenciario y carcelario, identifica los siguientes problemas: (i) insuficiencia de personal profesional, técnico, asistencial, y del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria frente a las necesidades de los servicios y los procesos del sistema penitenciario y carcelario; (ii) debilidades en el sistema de gestión de talento humano y, (iii) riesgo de corrupción en el SPC.

Adicionalmente, la Oficina de Control Interno (OFICI) de la entidad en los informes de auditorías internas ha descrito que el incumplimiento de los procesos se debe en parte a la falta de personal en las sedes que administra el Instituto, de ahí que, el Mapa de Riesgos de Gestión definiera como uno de sus riesgos para el proceso Gestión del Talento Humano: *“No cumplir con las necesidades de personal requerido por el instituto”* e incluya como acción, *“la elaboración y presentación de estudio técnico de fortalecimiento de la planta de personal ante las entidades pertinentes”*. A su vez, en 2015, el acta final de acuerdo en la negociación colectiva entre el Gobierno nacional y los sindicatos del INPEC, en el capítulo I, *plantas de empleo*, establecen como peticiones la actualización de la planta global y cumplimiento a las sentencias C-614/09 y C-171/12, así como, representación y participación de organizaciones sindicales y, principio de coordinación con autoridades para la modificación de la planta temporal.

El resultado de la ausencia de personal administrativo ha hecho que, las Direcciones de los ERON, Regionales y de la Sede Central, empleen a personal de cuerpo de custodia con título de formación profesional, tecnológica o técnica en labores de oficina. De este particular, los facultados para apoyar procesos administrativos son: (i) Comandante Superior, como Subdirector de Custodia y Vigilancia, (ii) Mayores, liderando los grupos especiales o

supervisando el manejo administrativo y disciplinario en los centros de instrucción penitenciaria y carcelaria, (iii) Oficiales Logísticos, desarrollando programas de industrialización y mejoramiento de la infraestructura y, (iv) Oficiales de Tratamiento asistiendo a los Consejos de Evaluación y Tratamiento y grupos colegiados interdisciplinarios, con el objeto de que se cumpla la finalidad de la detención preventiva y del tratamiento penitenciario. Actualmente por necesidades del servicio 3.475 de 12.848 funcionarios de custodia están asignados a la Compañía Francisco José de Caldas realizando funciones en oficinas y a la vez, de seguridad.

Actualmente está en trámite de aprobación xx agos, quedando claro que no son suficientes para suplir las necesidades de la entidad, lo que implica continuar insistiendo con la creación de nuevos cargos hasta lograr la planta mínima necesaria para prestar un buen servicio.

## **1ER PASO. LA ENTIDAD**

**Naturaleza Jurídica.** El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario creado mediante Decreto 2160 del 30 de diciembre de 1992, es un Establecimiento Público del Orden Nacional adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Este Decreto fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. Artículo 1º creación del INPEC.

Ley 065 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, marco normativo que contempla las disposiciones esenciales que se deben aplicar en la ejecución de las sanciones penales en forma humana y moderna acorde a los postulados señalados por la Carta Magna y las Organizaciones Internacionales defensoras de los Derechos Humanos.

Decreto 407 de 1994, por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Decreto 270 de 2010, por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se determinan las funciones de sus dependencias.

Acuerdo No 002 del 2010, Artículo 3º, por el cual se adopta el Estatuto Interno de Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

Resolución 2462 de 2010, por la cual se desarrolla la Estructura Orgánica del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario establecida por el Decreto 270 de 2010.

Decreto 2897 de 2011, artículo 3º, INPEC como Entidad adscrita vinculada al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Decreto 4151 de 2011, por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se dictan otras disposiciones.

Resolución 0598 del 16 de marzo de 2018, Por la cual se desarrolla la estructura orgánica del nivel central y se determinan los grupos de trabajo del INPEC.

**1.1 Objeto Social.** El artículo 1º, del Decreto 4151 del 2011, estableció que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), tiene como objeto ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad; la vigilancia y seguimiento

del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado, impuestas como consecuencia de una decisión judicial, de conformidad con las políticas establecidas por el Gobierno Nacional y el ordenamiento jurídico, en el marco de la promoción, respeto y protección de los derechos humanos. Concordante con el Artículo 1.2.1.1 del Decreto No. 1069 de 2015. Expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

**1.2 Funciones básicas.** Están definidas en el artículo 2° del Decreto Ley 4151 de 2011, así:

1. Coadyuvar en la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria.
2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo, a los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.
3. Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.
4. Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos mencionados en el numeral anterior.
5. Crear, fusionar y suprimir establecimientos de reclusión, de conformidad con los lineamientos de la política penitenciaria y carcelaria.
6. Custodiar y vigilar a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión para garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.
7. Vigilar a las personas privadas de la libertad fuera de los establecimientos de reclusión para garantizar el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.
8. Garantizar el control sobre la ubicación y traslado de la población privada de la libertad.
9. Autorizar a la fuerza pública para ejercer la vigilancia interna de los establecimientos de reclusión, en casos excepcionales y por razones especiales de orden público.
10. Gestionar y coordinar con las autoridades competentes las medidas necesarias para el tratamiento de los inimputables privados de la libertad.
11. Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las modalidades privativas de la libertad que establezca la ley.

12. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad.
13. En concordancia con el Decreto Único 1069 de 2015, Art. 2.2.1.12.2.7
14. Definir y gestionar estrategias para la asistencia pos-penitenciaria en colaboración con otras entidades públicas o privadas.
15. Desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria.
16. Implementar el Sistema de Carrera Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
17. Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC.
18. En concordancia con el Decreto Único 1069 de 2015, Art. 2.2.1.12.2.7
19. Proponer y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos institucionales en materia de inducción, formación, capacitación, actualización y especialización del talento humano de la entidad.
20. Coordinar sus actividades con las entidades que ejerzan funciones relacionadas con la gestión penitenciaria y carcelaria, todo ello en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.
21. Impulsar y realizar investigaciones y estudios sobre la ejecución de la política y el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, encaminados a la formulación de planes, proyectos y programas, en lo de su competencia.
22. Asesorar a las entidades territoriales en materia de gestión penitenciaria y carcelaria, en lo de su competencia.
23. Coadyuvar en la elaboración de proyectos de ley y demás normatividad a que haya lugar, en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones de la entidad, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.
24. Gestionar alianzas y la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidos al desarrollo de la misión institucional, en coordinación con las autoridades competentes.
25. Definir e implementar estrategias de atención y participación del ciudadano.

26. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.

## 2DO PASO. MARCO LEGAL

El diseño y organización del INPEC, al igual que las entidades del orden nacional se caracteriza por acatar lo dispuesto en la Constitución Política, las normas que regulan las acciones administrativas del Estado (ver anexo 2) y en general, por el ordenamiento jurídico que enmarca el desarrollo y regulación de los compromisos emanados del Sistema Penitenciario y Carcelario, así:

### **Constitución Política de 1991:**

**Artículo transitorio 20**, Faculta al Gobierno Nacional, para que en el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigor de la Constitución suprima, fusione o reestructure las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional.

**Artículo 189, numeral 16**, le corresponde a la Presidencia de la República modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

**Artículo 209**, «*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)*».

- **Ley 65 de 1993**, expidió el Código Penitenciario y Carcelario.
- **Ley 489 de 1998**, dictó normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, expidió 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 dictó otras disposiciones.
- **Ley 617 de 2000**, artículo 92 - Control a gastos de personal. «*Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales*».

- **Ley 790 de 2002**, expidió disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y otorgó unas facultades Extraordinarias al presidente de la República. En lo referente plantas de personal en el **artículo 17**, menciona que, La estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento.
- **Ley 909 del 2004**, redefinió el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público que fue creado mediante la Ley 489 de 1998 y, amplió su cobertura a todos los organismos y entidades del poder público, organismos de control, organización electoral y organismos autónomos en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal. Además, precisó la integración del subsistema de organización institucional, el cual contendrá información sobre normas de creación, estatutos, estructuras, plantas de personal, sistemas de clasificación de empleos, remuneración y regímenes prestacionales. Dicha Ley, ha sido reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4500 de 2005, reglamentada por el Decreto Nacional 3905 de 2009, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4567 de 2011.
- **Ley 1453 del 2011**, reformó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y dictó otras disposiciones en materia de seguridad.
- **Ley 1474 de 2011**, dictó normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- **Ley 1709 de 2014, Artículo 35, Parágrafo 2**, El INPEC, previo concepto favorable del Consejo Directivo de la Entidad presentará, dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley, los respectivos estudios con el fin de determinar la viabilidad técnica y financiera de la modificación para el fortalecimiento de la Planta de Personal.
- **Ley 1955 de 2019**, expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.
- **Ley 1896 de 2018**, “Por medio de la cual se exceptúa al Ministerio del Trabajo, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), al Congreso de la República - Cámara de Representantes y Senado de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y al Departamento Administrativo para la prosperidad social (DPS), de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000

- **Decreto 2160 de 1992**, fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y crea el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).
- **Decreto 407 de 1994**, estableció el régimen de personal del INPEC.
- **Decreto 446 de 1994**, dispone el régimen prestacional de los servidores públicos del INPEC.
- **Decreto 770 de 2005**, reglamentado por el Decreto Nacional 2484 de 2014, implantó el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004.
- **Decreto 1227 de 2005**, reglamentó parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998 y,
- **Decreto 2489 de 2006**, estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional.
- **Decreto 1409 de 2008**, reglamentó el artículo 18 de la Ley 909 de 2004, para la adecuada implementación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público; a su vez, adoptó como sigla de este sistema (SIGEP).
- **Decreto 270 de 2010**, aprobó modificación a la estructura del INPEC y determinó las funciones de sus dependencias.
- **Decreto 271 de 2010**, aprobó la modificación de la planta de personal del INPEC.
- **Decreto 2842 de 2010**, dictó disposiciones relacionadas con la operación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público.
- **Decreto 4151 de 2011**, desarrolló la estructura orgánica y determinó los grupos de trabajo del INPEC.
- **Decreto 4567 de 2011**, reglamentó parcialmente la Ley 909 de 2004 y Decreto-ley 770 de 2005. Básicamente este Decreto estableció el procedimiento para la evaluación de las competencias laborales de quienes van a desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción en la Rama Ejecutiva del orden nacional.
- **Decreto 4969 de 2011**, *«por el cual se aprueba la modificación de la planta de empleos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y se dictan otras disposiciones»*.

- **Decreto 019 de 2012**, artículo 228, reformas de planta de personal. Describe que las reformas de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- **Decreto 1604 de 2012**, *«por el cual se modifica la planta de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y se dictan otras disposiciones»*.
- **Decreto 2484 de 2014**, reglamentó el Decreto-ley 785 de 2005, armoniza las disposiciones en materia de competencias laborales con las previsiones de la Ley 1064 de 2006, que reguló la educación para el trabajo y el desarrollo humano.
- **Decreto 1083 de 2015**, expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, dispuso en su Título 12, reformas de las plantas de empleo los conceptos que las entidades de la Rama Ejecutiva deberán tener en cuenta al momento de presentar una propuesta de rediseño institucional y, en el capítulo 4-competencias laborales, del Título 19, estableció las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos-ley 770 y 785 de 2005.
- **Decreto 2245 de 2015**, adicionó un capítulo al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en lo relacionado con la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC.
- **Decreto 1142 de 2016**, modificó algunas disposiciones contenidas en el Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en cuanto a las competencias específicas, responsabilidades, dinámica, ejecución de recursos del Fondo nacional de Salud de los PPL.
- **Decreto No. 0204 de 2016**, Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 1 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se definen las competencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014.

- **Decreto 979 de 2017**, adicionó el Capítulo 13 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y adoptó el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027.
- **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”*,
- **Decreto 1011 de 2019**, fijó las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional.
- **Directiva Presidencial N°09 de 2018**, mediante la cual, en el marco de las normas sobre austeridad en el gasto público, se imparten directrices en el numeral 1. Modificación de plantas de personal, estructuras administrativas y gastos de personal, que de forma excepcional se realizarán reformas administrativas y de planta, en caso de ser considerados como prioritarias para el Gobierno Nacional y definidas como tales por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

## **3ER PASO. ANÁLISIS FACTORES EXTERNOS**

Con base en los resultados del análisis del contexto externo, la entidad pública define y pone en marcha políticas, programas, planes, lineamientos y estrategias de acuerdo a la influencia de estos factores externos, sobre todo, si estos guardan relación y de alguna manera afectan la demanda en la prestación de servicios para sus clientes y partes interesadas, integrándolos a aspectos internos que determinan el quehacer administrativo. En este sentido, la prospectiva e interpretación oportuna del entorno le permite al INPEC, rediseñar su estructura hacia un estado de modernización institucional que articule y dé respuesta no sólo a los compromisos adquiridos, si no, que mejore el índice de satisfacción de las partes interesadas en los servicios prestados y además, favorezca la toma de decisión directiva para el uso conveniente de los recursos con los que cuenta.

### **3.1 Factor Política Publica Sectorial**

Como se ha mencionado a lo largo del documento, el Instituto es una entidad pública adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, forma parte de la USPEC y, en consecuencia, hace importantes aportes tanto al PND 2018-2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad”, fundamentado en la ecuación: Legalidad + Emprendimiento = Equidad; como al PES 2018-2022; de esta manera la política Institucional se enfoca en la obtención de los logros del pacto por la legalidad, el cual se basa en la consolidación del Estado Social de Derecho, para garantizar la convivencia y asegurar el acceso a una justicia eficaz, eficiente y efectiva para que todos los ciudadanos vivan con libertad y democracia. Este pacto por la legalidad consolidará la presencia del Estado en todo el país y, en particular, en aquellos territorios donde han persistido la ausencia de las instituciones y los espacios vacíos de autoridad.

Razón por la cual el Instituto brinda grandes aportes dentro de la consolidación de dicho pacto, toda vez que a través del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, se garantiza el mantenimiento del orden y la disciplina en todos los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, de igual manera el potencial humano que apoya las áreas de tratamiento y labores administrativas, consolidan la dinamización de las diversas actividades que se desarrollan en el quehacer penitenciario del País, brindando a la PPL la atención y el tratamiento que les permitirá obtener una adecuada reincorporación a la vida en sociedad.

Sin embargo, en ocasiones, las condiciones políticas y los cambios normativos relacionados con los sistemas penitenciario y carcelario, penal y criminal, influyen en el modo en que la administración direcciona su operación y los funcionarios asumen su nuevo rol, puesto que,

dichas reformas suelen promover cambios en el proceder de la prestación del servicio y por ende grupos de interés satisfechos o insatisfechos.

Si bien, la construcción del SPC durante las últimas dos (2) décadas inició con la expedición del Código Penitenciario y Carcelario a través de la Ley 65 de 1993, para regular el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad, dicho código ha presentado modificaciones en parte de sus artículos, sobre todo en la Ley 1709 del 2014, así por ejemplo dicha norma amplía la participación de instituciones en el SPC, tales como, USPEC, Ministerio de Salud y Protección Social, ICBF y las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas; crea el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, para que se encargue de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las PPL, de conformidad con el modelo de atención que diseñe junto con la USPEC y el Ministerio de Salud y Protección Social; escinde al Instituto y faculta a la USPEC, de funciones relacionadas con la construcción y mantenimiento de los centros penitenciarios, así como, de la implementación del sistema de audiencias virtuales.

Además, delega a las dos (2) entidades INPEC-USPEC, la responsabilidad de mantener actualizada la información del SISIPPEC para los jueces de control de garantías, penales y de ejecución de penas y medidas de seguridad, sobre los casos de su competencia y, frente al tema de fortalecimiento de empleados públicos al interior de los ERON, indica que previo aval del Consejo Directivo del Instituto, este presentará los estudios que determinen la viabilidad técnica y financiera de la modificación de la planta de personal de la entidad.

Ahora bien, frente a la garantía de la dignidad humana para la población reclusa, la mencionada Ley precisa que esta deberá prevalecer en los ERON, de esta manera, en el servicio penitenciario será requisito el conocimiento y aplicación de los derechos humanos y constitucionales legalmente reconocidos, conviniendo la prohibición de toda forma de violencia síquica, física o moral por parte del funcionario hacia la PPL.

En este sentido y, con ocasión a los nuevos escenarios administrativos del SPC, y a la aprobación de la Ley 1896 del 30 de mayo de 2018, la Dirección General promovió al interior del Instituto la realización de una reforma administrativa que permita modificar la planta global, creando 2760, nuevos empleos, dentro de los cuales se contará con 2160 unidades del Cuerpo de Custodia y Vigilancia en el grado de Dragoneantes, quienes apoyarán la seguridad al interior de los ERON; 50 unidades de guardia que ascenderán al grado de Oficial Logístico y 50 al grado de Oficial de Tratamiento y 500 cargos administrativos, los cuales fortalecerán los servicios misionales de la entidad y la gestión integral, eficiente y transparente.

De igual manera y de acuerdo con lo establecido en la mencionada Ley, se debe además presentar la modificación de la estructura orgánica del INPEC, la cual debe ser acorde a las necesidades del Instituto para dar respuesta a la misionalidad y lograr cumplir con la entrega de servicios acordes a las necesidades del personal privado de la libertad.

### **3.2 Factor Económico.**

Para las Entidades del Presupuesto Público Nacional incluyendo al Instituto que es un Establecimiento Público, debe hablarse del Estatuto Orgánico del Presupuesto que está compilado en el Decreto No. 111 de enero 15 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto” y se citan los artículos:

El contexto penitenciario y carcelario requiere de dos dimensiones económicas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-: el presupuesto y el contexto global. El presupuesto asignado para el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- considera los siguientes parámetros:

Primero, programación adecuada de los ingresos y gastos durante cada vigencia fiscal acorde con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996 por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual debe ser aplicado completamente para garantizar un eficiente y eficaz uso de los recursos en el marco normativo.

Segundo, se debe tener en cuenta la normativa expedida por el Congreso de la República para regular el presupuesto: es el caso de la Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo orgánica de planes de desarrollo, que contempla el Plan Operativo Anual de Inversiones para consolidar los proyectos de inversión a los que se les van a asignar recursos; la Ley 819 de 2003 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

El Ministerio de Hacienda es el órgano estatal que lidera la asesoría y el control frente al cumplimiento del marco de gasto de mediano plazo en la nación; las entidades que no cumplan las disposiciones están sujetas a sanciones previstas como la devolución de dineros al tesoro nacional si no se ejecuta totalmente, también se prevé que las entidades ejecuten sus recursos dentro de la vigencia fiscal y no generen reservas presupuestales.

Así mismo, el presupuesto de gastos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- es afectado principalmente por los gastos de funcionamiento, en la que se nota de manera reiterada que cada año entre el anteproyecto de presupuesto y la apropiación para el INPEC hay un déficit, situación que afecta negativamente la operación de la institución. Adicionalmente la escisión que se dio en el año 2011 a través del Decreto 4150 impacto ostensiblemente toda vez que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios no nació con presupuesto propio, por el contrario, se le asignó parte del presupuesto del INPEC para sus gastos de funcionamiento, que sumado a las actuales políticas de austeridad del gasto

público pone en dificultades administrativas y financieras los establecimientos públicos, como la materia del presente.

El punto que promueve el aspecto económico es la humanización y dignificación de los sistemas y de las personas que trabajan y viven en él. El sistema penitenciario y carcelario del país es un sistema que trata con seres humanos y deben contar por lo tanto con el número necesario de funcionarias y funcionarios, adecuadamente seleccionados, capacitados, con estabilidad laboral, y en carrera profesional adecuadamente remunerada en relación a la importante función que desempeñan.

Para las Entidades del Presupuesto Público Nacional incluyendo al Instituto que es un Establecimiento Público, debe hablarse del Estatuto Orgánico del Presupuesto que está compilado en el Decreto No. 111 de enero 15 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto” y se citan los artículos:

“ARTÍCULO 10. La ley anual sobre el presupuesto general de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (L. 38/89, art. 6º).”

“ARTÍCULO 11. El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a. El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;
- b. El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, y
- c. Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (L. 38/89, art. 7º; L. 179/94, arts. 3º, 16 y 71; L. 225/95, art. 1º).”

“ARTÍCULO 36. El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

*Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el plan operativo anual de inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional...”*

Así mismo el Decreto 1068 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público", en él se habla de la clasificación de los gastos y se incluye Gastos de Personal

Artículo 2.8.1.5.2. Anexo del Decreto de Liquidación. El anexo del decreto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 2.8.1.4.2, las siguientes:

d. CUENTAS comprenden:

- Gastos de Personal.
- Gastos Generales.
- Transferencias Corrientes.
- Transferencias de Capital.
- Gastos de Comercialización y Producción.
- Servicio
- Deuda
- Servicio
- Programas inversión.

Según el numeral 1.1 de la Directiva Presidencial N° 09 de 2018. Directrices de Austeridad, estableció que: “De forma excepcional se realizarán reformas administrativas y de planta, en caso de ser consideradas como prioritarias para el Gobierno Nacional y definidas como tales por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,

Finalmente, la Ley 1896 del 30 de mayo de 2018, exceptúa al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y a otras institucionales del estado, de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, en el crecimiento de los gastos de personal, para efectos de la modificación de su Planta de Personal, durante las vigencias fiscales 2019 y 2020.

Figura Presupuesto asignado al SPC -INPEC-USPEC

PRESUPUESTO APROPIADO POR LEY AL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO						
PERIODO 2014 - 2019 - CIFRAS EN \$ CORRIENTES						
CONCEPTO	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019
	TOTAL SPC					
<b>1. FUNCIONAMIENTO</b>	1,369,423,032,450	1,418,009,045,770	1,498,930,629,827	1,634,890,061,414	1,741,744,949,126	1,868,058,850,536
1.1 GASTOS DE PERSONAL	651,213,424,497	668,797,802,180	720,782,745,971	772,703,183,277	818,160,597,767	841,975,900,000
1.2 GASTOS GENERALES	162,329,030,951	166,759,952,631	210,258,220,568	207,755,578,366	206,380,332,560	196,257,850,536
1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	455,616,863,203	492,654,155,809	486,614,563,288	559,598,299,771	628,852,455,974	741,247,200,000
1.4 GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN	100,263,713,799	89,797,135,150	81,275,100,000	94,833,000,000	88,351,562,825	88,577,900,000
<b>2. INVERSION</b>	213,000,000,000	278,519,340,878	302,871,315,288	417,929,689,719	360,636,925,876	319,828,552,230
<b>TOTAL</b>	1,582,423,032,450	1,696,528,386,648	1,801,801,945,115	2,052,819,751,133	2,102,381,875,002	2,187,887,402,766

*Fuente:* Oficina Asesora de Planeación – INPEC.

La USPEC, fue creada mediante Decreto 4150 de 2011, cuyo objeto es “La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, tiene como objeto 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”, por lo cual anualmente se le asigna un presupuesto destinado a cubrir las necesidades relacionadas con los servicios penitenciarios, los que además no son ejecutados en un 100% lo que afecta a esta Entidad, dado las múltiples necesidades que tiene para atender los servicios suministrado en los diferentes ERON.

Teniendo en cuenta que el objeto para el cual fue creado no se cumple a entera satisfacción, ya que el INPEC, como garante del personal PPL, se ha visto afectado por la mala calidad y oportunidad en la prestación del servicio, observándose sus consecuencias en las continuas requerimientos, derechos de petición, tutelas y demandas realizadas, en temas relacionados con la violación de derechos humanos, suministro de alimentación, atención en salud e infraestructura en los ERON, lo que ha contribuido a la insatisfacción de los clientes (PPL) y un alto porcentaje de los cumplimientos de sentencias que se encuentran para pago en las cuales fue condenado el INPEC, corresponde a estos hechos y por causa además del haciamiento, cuyo valor a la fecha asciende a la suma de \$71.800 mil millones de pesos e intereses por valor de \$36 mil millones de pesos, así mismo se registran demandas ante juzgados, tribunales y el Consejo de Estado con pretensiones económicas con valores exorbitantes, que se encuentra en curso a espera a que se profieran fallos o sentencias.

El INPEC, cuenta con muchas necesidades que con sus propios recursos no han sido cubiertas, pero que tampoco se tienen en cuenta por parte del USPEC. Esta problemática además es evidenciada en los múltiples hallazgos realizado por la Contraloría General de la República, en las diferentes vigencias.

La siguiente tabla refleja el grado de ejecución de los recursos presupuestales asignados al USPEC, en donde se evidencia que no todo el presupuesto asignado es ejecutado, demostrando la falta eficiencia que afecta la cobertura de necesidades del INPEC.

*Figura Grado de ejecución del presupuesto asignado al USPEC*

CONCEPTO	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019 (30/11/2019)
<b>1. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>98,7%</b>	<b>98,4%</b>	<b>99,0</b>	<b>98,9%</b>	<b>91,1%</b>
1.1 GASTOS DE PERSONAL	85,4%	90,3%	95,3%	94,2%	51,3%
1.2 GASTOS GENERALES	96,6%	99,7%	95,2%	91,7%	59,7%
1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	99,8%	98,6%	99,6%	99,9%	96,0%
<b>2. INVERSION</b>	<b>89,7%</b>	<b>93,7%</b>	<b>67,2%</b>	<b>32,2%</b>	<b>27,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>95,9%</b>	<b>96,9%</b>	<b>86,4%</b>	<b>77,0%</b>	<b>71,7%</b>

*Fuente:* Oficina Asesora de Planeación – INPEC.

### 3.3 Factor Social.

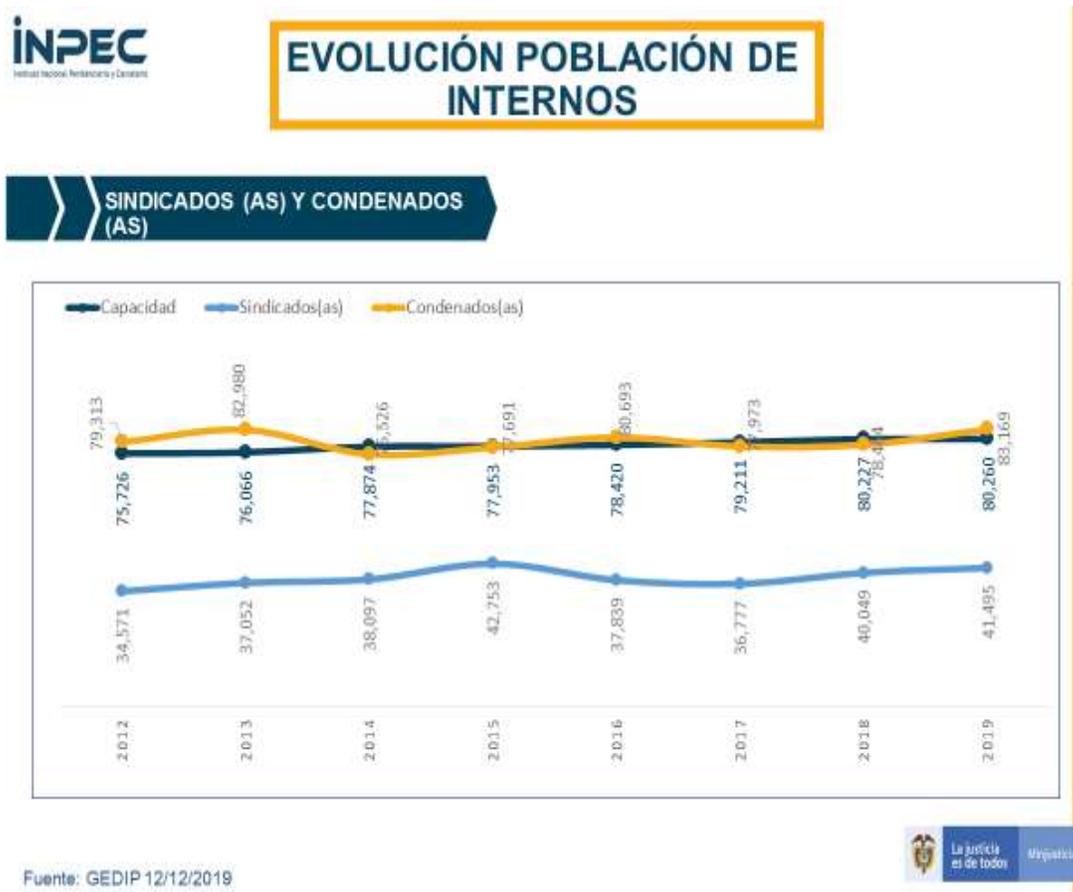
Existen diversas situaciones que influyen en las dinámicas sociales como: orden público, aumento de la población, nivel de educación, necesidades cambiantes de la población privada de la libertad.

El contexto penitenciario y carcelario requiere la seguridad y vigilancia, la atención y el tratamiento de diferentes perfiles criminales, por lo cual la demanda de la prestación del servicio varía en función del aumento de la población interna en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional ERON. Junto a esto se observa que es necesario satisfacer los requerimientos de obligatorio cumplimiento como es el caso de la custodia y vigilancia de la población privada de la libertad, el trabajo, estudio y enseñanza que imponen las leyes 65/1993, 1709/2014 y el Decreto 407/1994; como se ve ambos elementos están vinculados al total de la población privada de la libertad y ello explica que continuamente la necesidad de recursos aumente, entre los que están el más valioso: “EL RECURSO HUMANO DEL INPEC”.

La prestación adecuada del servicio de tratamiento penitenciario exige ofrecer atención psicológica, psiquiátrica, médica, terapéutica, trabajo social, actividades y proyectos productivos, educación (pedagogos), asistencia espiritual, antropólogos, sociólogos,

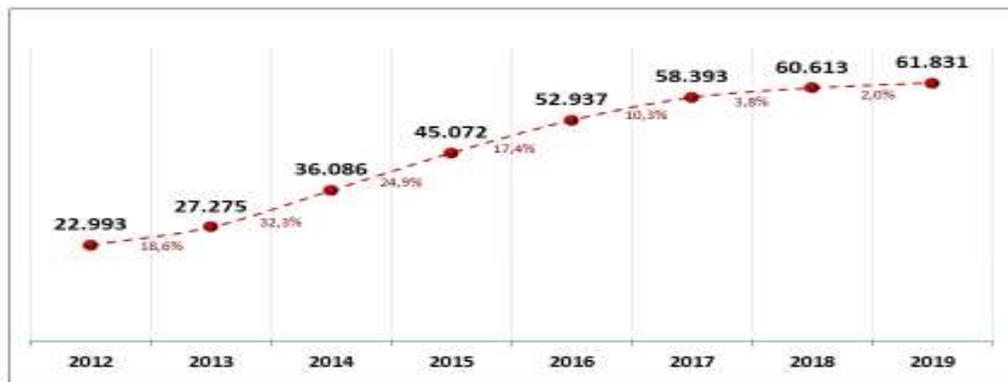
criminólogos, penitenciaritas y miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia; esta serie de demandas de la población privada de la libertad claramente exigen asumir el tratamiento desde una óptica de sistema para cumplir con los requisitos de independencia, capacitación e idoneidad y al mismo tiempo garantizar la labor encomendada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC y la sociedad haciéndolos partícipes de la gestión para cumplir con la resocialización de la población privada de la libertad en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional ERON con la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios que permitan integrar los concejos de evaluación y tratamiento y una verdadera resocialización (artículo 26, 87 ley 1709 de 2014).

**GRÁFICO 2. COMPOSICIÓN POBLACIÓN RECLUSA COLOMBIA (2012-2019).**



Fuente GEDIP 12/12/2019

**Crecimiento PPL en domiciliaria  
2012 - 2019**



Fuente: GEDIP - 30/11/2019

La base del incremento delincencial obedece al aumento de la población en el país y en el mundo, especialmente a la migración de ciudadanos de otras Naciones, que buscan una mejor calidad de vida en territorio Colombiano; es por esto que como se muestra en las gráficas anteriores, esto influye en el aumento de la población privada de la libertad en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, toda vez que para el año 2012 era de 113.850, y en la actualidad (30/11/2019) esta cifra asciende a los 124.664, prisión domiciliaria 62.007 y vigilancia electrónica 4.930 que suman un total de 66.937 para un total general de 191.604 personas a cargo del INPEC para la vigencia 2019; quienes son vigilados y custodiados por 11.062 dragoneantes; personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC que no ha aumentado desde el año 2008, vigencia en la cual se aprobó la última ampliación de planta de personal para 1000 Dragoneantes, mediante Decreto 3083 de dicho año, sin dejar de lado el endurecimiento de las penas y la penalización de conductas como punibles.

Revisado lo anterior, es oportuno indicar que, dentro de las cifras de funcionarios aquí señalada, se deben prever las diferentes situaciones administrativas contempladas en el artículo 21 del decreto 407 de 1994, así como los turnos de franquicia.

Lo anterior evidencia que la población carcelaria ha aumentado exponencialmente, pero el personal del INPEC, sigue siendo el mismo, lo cual afecta en gran medida la prestación del servicio, con los consecuentes efectos que trae para la entidad por no alcanzar a cubrir todos los servicios requeridos, aunado a la problemática del hacinamiento carcelario, cuya solución no depende del INPEC, si no a las políticas en materia criminal y recursos asignados para la ampliación de cupos.

Se puede concluir entonces, que el efectivo cumplimiento de la misión del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, contribuye con la superación de las dinámicas sociales que encuentran sus defectos en los problemas derivados del conflicto social, la distribución inequitativa de los bienes y servicios. Pero se requiere para ello 11.062 nuevos cargos para el fortalecimiento de su planta de personal y la modernización de su estructura que le permitan mayor fortaleza administrativa y operativa, no siendo suficiente la ampliación de planta recientemente autorizada y que se encuentra en trámite de aprobación del gobierno nacional.

### **3.4 Factor Ambiental.**

La Ley 65 de 1993, establece que todos los establecimientos deberán tener un servicio de sanidad que cuide la salud de los internos. Este servicio atenderá y supervisará campañas de prevención e higiene, la alimentación suministrada, condiciones higiénicas laboral y ambiental.

Las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad, y que se encuentran confinadas en Establecimientos de Reclusión generan situaciones de insalubridad y problemas higiénico-sanitarios como lo es roedores, vectores, bacterias que ocasionan proliferación de enfermedades endémicas y que se intensifican con el hacinamiento, debido a hábitos y practicas inherentes a las dinámicas propias de la prisionalización.

Dichas condiciones requieren de política en materia de salud pública, bajo el entendido que son problemas que tienen alcance incluso en las comunidades circundantes a los Establecimientos de Reclusión, siendo objeto de acciones preventivas por parte de la Procuraduría General de la Nación, así como de acciones legales por parte de otras autoridades por la sensible vulneración de derechos fundamentales tanto a la población intramural, funcionarios, visitantes y a la vecindad, como es el caso de la contaminación de fuentes hídrica, deficiente manejo de residuos sólidos, líquidos, hospitalarios, riesgos químicos, entre otros, que menoscaban condiciones óptimas para el medio ambiente con posibilidad de alteración de la salud de las personas por factores contaminantes.

El DNP es una entidad asesora del Gobierno nacional, cuya función principal es proponer los objetivos y las estrategias macroeconómicas y financieras, consistentes con las políticas y planes del Gobierno nacional. Asimismo, lidera y orienta la formulación del Plan nacional de Desarrollo y la programación y seguimiento de los recursos de inversión. Además, orienta, formula, monitorea, evalúa y hace seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental del país.

A grandes rasgos, esta es la forma en que está consagrada la resocialización en la legislación colombiana vigente. Así planteada, su misión fundamental no es otra que la de poner a disposición del condenado soluciones a las deficiencias personales y ambientales que hayan

motivado su capacidad criminal o inadaptabilidad social. Es decir, tal ofrecimiento pretende mostrar al interno un nuevo proyecto de vida, otro futuro posible, para que cuando sea puesto en libertad no vuelva a delinquir.

El INPEC documenta, implementa y hace seguimiento al Plan Institucional de Gestión Ambiental formulado para cada una de las sedes y las actividades desarrolladas en las mismas.

El Plan Institucional de Gestión Ambiental PIGA del INPEC cuenta con cinco (5) líneas de acción las cuales comprenden las acciones higiénico sanitarias básicas a desarrollarse, con las cuales se da cumplimiento con los requerimientos exigidos por las autoridades sanitarias y ambientales y que son la base para el mantenimiento de las condiciones adecuadas que debe tener cualquier entorno para salvaguardar la salud de la comunidad penitenciaria, estos son:

- a. Control higiénico sanitario
- b. Manejo integral de residuos sólidos
- c. Uso racional del agua y de la energía
- d. Gestión y participación ambiental
- e. Formación y capacitación ambiental

Así mismo, según se estipula en el artículo 5º de la Resolución 448 del 11 de febrero de 2014 por medio de la cual “se modifica la Resolución 5127 del 26 de abril de 2010 y se actualiza la designación de representantes y funcionarios del Plan Institucional de Gestión Ambiental PIGA en el INPEC” se establece la conformación del Comité Institucional de Gestión Ambiental CIGA.

### **3.5 Factor Tecnológico.**

La aplicación de los avances en el campo de la tecnología de la información y las telecomunicaciones, constituye un tema de la agenda política estatal en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La convergencia en las telecomunicaciones impone un nuevo ritmo en el intercambio de información y en la forma de interrelacionarse comercialmente y realizar las transacciones de esta naturaleza. Las diversas tecnologías que emplea el sector financiero, el sector productivo, los centros educativos de formación superior y demás, así como los países desarrollados y en vía de desarrollo, llevaron al legislador a institucionalizar el comercio electrónico, el cual indudablemente ha hecho necesario que todas las instituciones del Estado responsables de una u otra manera del fomento de la productividad de los diferentes sectores, empleen de manera óptima las nuevas tecnologías facilitando con ello la interacción de todos los actores en forma ágil y eficaz.

La disponibilidad de infraestructura en cuanto a redes de comunicaciones y equipos, así como el óptimo desarrollo de software que permita contar con bases de datos relacionadas con aplicativos acordes a las necesidades del cliente interno y externo, es una necesidad que permita contar con sistemas de información sectoriales e intersectoriales para la toma de decisiones para definir políticas y para ejecutarlas desde el nivel gerencial y directivo de toda organización sin importar la ubicación geográfica; esto significa ni más ni menos que la tecnología tiene la característica de la ubicuidad lo que facilita su expansión a lo largo y ancho de todo el territorio pues ésta no tiene fronteras.

De la manera como se responda a toda esta revolución tecnológica dependerá el posicionamiento competitivo, sobre todo en términos de calidad y oportunidad del servicio que se preste, que debe estar orientado hacia los servicios a la comunidad para hacer de conocimiento público la gestión institucional, la participación ciudadana y el acceso a los servicios a través de las redes de comunicación para facilitar el acceso a los tramites por parte de los usuarios, que para el caso del INPEC cuenta con capacidad instalada en todo el territorio nacional en donde funcionan establecimientos de reclusión, regionales y sede central, en los que se maneja bases de datos desde el nivel central para administrar la institución como lo es el SIIF, Humano Web, entre otros y a nivel territorial aplicativo SISIPPEC-WEB que realiza la trazabilidad de la permanencia de los PPL en los ERON, manejo de dinero de la PPL, la telefonía, además del acceso de la comunidad a la programación de visitas y los servicios e información pública por conducto de la PAGINA WEB institucional.

De igual manera el parágrafo 2 literal b) del artículo 45, de la Ley 1753 2015, definió que: *"las entidades estatales tendrán un Director de Tecnologías y Sistemas de Información responsable de ejecutar los planes, programas y proyectos de tecnologías y sistemas de información en la respectiva entidad. (...) El Director de Tecnologías y Sistemas de Información reportará directamente al representante legal de la entidad a la que pertenezca y se acogerá a los lineamientos que en materia de TI defina el MinTIC"*, por lo que al revisar la pertinencia del requerimiento y la correlación con la estructura organizacional establecida en el Decreto 4151 de 2011, se evidencia que la oficina Sistemas de Información tiene dichas funciones y depende directamente de la Dirección General.

De igual manera la implementación del Decreto 415 de 2016 se encuentra armonizado con las funciones establecidas en la mencionada oficina y lo descrito en el Artículo 2.2.35.3. Objetivos del fortalecimiento institucional del decreto ibidem.

A pesar de lo anterior esta variable tecnológica que en el INPEC, aún es muy deficiente, se debe continuar trabajando en la conectividad a nivel nacional, dotando a todas las dependencias del Instituto de equipos tecnológicos actualizados que soporten la gestión de los procesos, así mismo realizar desarrollos de sistemas de información que permitan tecnificar los procesos, contar con herramientas que consoliden los registros generados, garantizando la disponibilidad, integridad y confiabilidad de la información en tiempo real, que permita la toma de decisiones.

Para la tecnificación de la entidad, se requiere de la inversión de recursos que permitan que de manera rápida se suplan las necesidades y se pueda soportar con tecnología de punta los diferentes procesos con lo cual se integraría a nivel nacional la información y se poder contar con información confiable en tiempo real que soporte la toma de decisiones tanto a las directivas del instituto y facilitar el seguimiento a los entes reguladores y de control.

Los anteriores factores recaen en la infructuosa gestión administrativa, el desgaste del servidor penitenciario en el ejercicio sus funciones, la insatisfacción de los grupos de interés frente a la prestación de los servicios y el aumento la percepción negativa del SPC, así mismo, torna vulnerable el servicio de seguridad y las buenas prácticas penitenciarias.

## 4TO PASO. ANÁLISIS INTERNO

### 4.1 Misión y Visión

La plataforma estratégica del PDE INPEC 2019 – 2022 “Humanizando y Transformando vida”, está estructurada en esencia por la misión, visión, cultura ética, sistema de gestión integrado y objetivos estratégicos.

Como misión y visión definió:

**Misión.** Somos una Institución Pública, garante de la ejecución de las penas, que ejerce la vigilancia, custodia, atención social y tratamiento de las personas privadas de la libertad, en el marco de la transparencia, la integridad, los derechos humanos y el enfoque diferencial.

**Visión.** En el 2030 seremos reconocidos a nivel nacional e internacional como un modelo de gerencia penitenciaria, en la atención social, el tratamiento, la custodia y vigilancia, con un talento humano capacitado y comprometido que contribuye a la resocialización y los derechos humanos de la población privada de la libertad.

### 4.2 Objetivos Estratégicos

Para el 2019 - 2022, el SGI del INPEC, está compuesto por los sistemas de: (i) Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), (ii) Gestión de la Calidad (SGC), (iii) Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), (iv) Gestión de Seguridad de la Información (SGSI) y (v) Gestión Documental; los cuales cuentan con elementos comunes y complementarios que aseguran la eficiencia administrativa y financiera, impiden la duplicidad de las acciones, fortalecen la gestión administrativa y amplían las competencias laborales y comportamentales del recurso humano.

El INPEC adoptó el MIPG a través de la Resolución N° 1980 del 2014 y ajustó el mismo según la actualización del Decreto 1499 de 2017 mediante la Resolución 4663 de 2017 “Se actualiza y adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión V2 y se conforma el Comité Institucional de Gestión y Desempeño del INPEC”, e implementó los lineamientos rectores de cada política mediante la planeación integrada.

El Plan de Direccionamiento Estratégico INPEC 2019-2022 “**Humanizando y Transformando Vidas**”, define 3 líneas de intervención e innovación sobre las que se priorizaran acciones y se trabajará en este periodo constitucional así: i) la reducción del

hacinamiento, ii) la cultura de lucha contra la corrupción y iii) el fortalecimiento de los programas de resocialización.

Figura 14. Líneas de Intervención e Innovación del Direccionamiento Estratégico del INPEC 2019-2022.

### LINEAS DE INTERVENCIÓN E INNOVACIÓN:



Dentro de la estructura del Plan de Direccionamiento, están los **Objetivos Estratégicos**, estos se ubican en el tercer nivel y enuncian las metas de producto y gestión, junto con las estrategias que ha planeado el INPEC para el cuatrienio y con las cuales buscan alcanzar el cumplimiento de la misión; básicamente son la carta de navegación del Instituto frente a su compromiso social, jurídico y de Estado, cimentados dentro del Modelo Integral de Planeación y Gestión, siendo estos:

- **Dimensión del Talento Humano:**

1. **Objetivo Estratégico.** Gestionar un talento humano idóneo, comprometido y transparente, que contribuya al cumplimiento de la misión institucional y los fines del Estado, y alcance su propio desarrollo personal y laboral.
2. **Objetivo estratégico.** Promover en los servidores penitenciarios un cambio cultural, tendiente a la gestión íntegra, responsable y transparente de lo público.

- **Dimensión Direccionamiento Estratégico y Planeación.**

3. **Objetivo estratégico.** Formulación de los planes de acción institucional.
4. **Objetivo Estratégico.** Planeación presupuestal viable y sostenible.

- **Dimensión Gestión por Valores para el Resultado**

5. **Objetivo Estratégico.** Fortalecer la comunidad penitenciaria y su relación con el Instituto en un entorno confiable que permita la apertura y el aprovechamiento de los datos públicos.
6. **Objetivo Estratégico.** Mejorar el funcionamiento Institucional y su relación con otras entidades públicas.

- **Dimensión Evaluación del Desempeño Institucional**

7. **Objetivo Estratégico.** Promover al Instituto el Seguimiento a la Gestión y su Desempeño.

- **Dimensión Gestión del conocimiento.**

8. **Objetivo Estratégico.** Promover la construcción de una cultura de análisis y retroalimentación para el mejoramiento continuo.

### **Estructura Dimensión Control Interno**

9. **Objetivo estratégico.** Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación.

### **Dimensión Atención y Tratamiento.**

10. **Objetivo estratégico.** Establecer estrategias encaminadas al acceso y vigilancia de los servicios en salud y alimentación a la población a cargo del INPEC.
11. **Objetivo estratégico.** Implementar el modelo educativo en cada uno de los ERON, incluyendo las actividades deportivas, recreativas y culturales como parte constitutiva del tratamiento penitenciario, en pro de mejorar la calidad de la educación impartida a PPL.
12. **Objetivo estratégico.** Diseñar e implementar programas de tratamiento penitenciario y de atención social eficaces beneficiando a la PPL y facilitando su proceso de prisionalización.
13. **Objetivo estratégico.** Promover el desarrollo de actividades laborales ocupacionales y productivas para las personas privadas de la libertad.

### **Dimensión Seguridad Penitenciaria y Carcelaria.**

14. **Objetivo estratégico.** Establecer la planta del Cuerpo de Custodia de cada establecimiento de acuerdo a sus puestos de servicio.

**15. Objetivo estratégico.** Generar condiciones permanentes de seguridad en los ERON.

### Eje Estratégico Derechos Humanos

**16. Objetivo estratégico.** Implementar herramientas de promoción, prevención y gestión para la protección de los Derechos Humanos de la población privada de la libertad en la prestación de los servicios penitenciarios y carcelarios.

### Eje Estratégico Información y Comunicación

**17. Objetivo estratégico.** Implementar el Programa de Gestión Documental del Instituto

**18. Objetivo estratégico.** Promover los recursos de información y comunicación en pro de la imagen institucional.

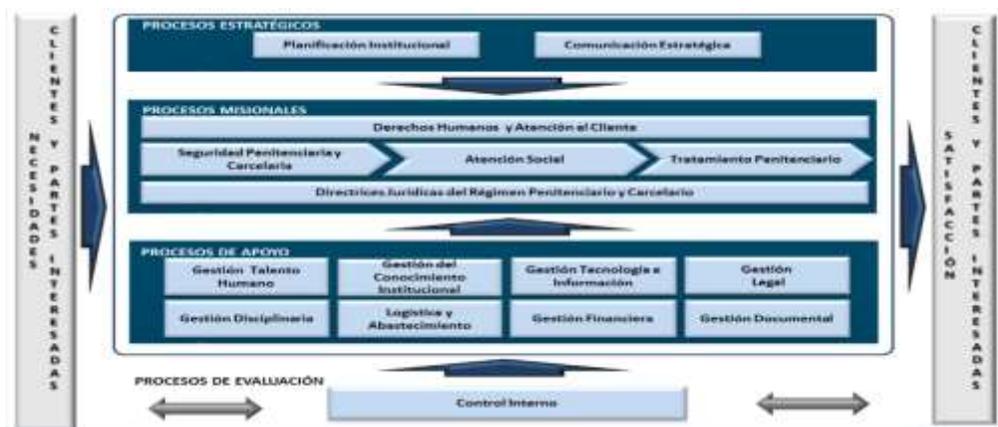
Los anteriores objetivos estratégicos permiten dar respuesta a los resultado obtenidos del análisis del contexto tanto interno como externo, a través de los cuales se dará cumplimiento al Plan Estratégico Sectorial, cumplimiento a la misión y visión institucional y orientarán la gestión del INPEC durante el cuatrienio 2019-2022, cuyo resultado será una institución fortalecida que permita garantizar el suministro de bienes y servicios con la calidad y oportunidad requerida, para lograr el incremento en la satisfacción de los clientes y partes interesadas.

El análisis y determinación de estos objetivos, fueron además orientados por las dimensiones establecidas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, establecido mediante el Decreto 1499 de 2017.

## 4.3 Procesos

**4.3.1 Identificación del Mapa de Procesos.** El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario mediante Resolución 4142 de 2014, modificó el mapa así:

*Figura 4. Mapa de proceso del INPEC.*



**Fuente:** Oficina Asesora de Planeación del INPEC.

**4.3.2 Tipos de procesos.** El INPEC, estableció los siguientes tipos de proceso así:

- **Procesos estratégicos:** relativos al establecimiento de políticas y estrategias, formulación de objetivos, provisión de comunicación, aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios y revisiones por la Dirección:
  - Planificación Institucional
  - Comunicación Estratégica
  
- **Procesos misionales:** incluyen todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser:
  - Derechos Humanos y Atención al Cliente
  - Seguridad Penitenciaria y Carcelaria
  - Atención Social
  - Tratamiento Penitenciario
  - Directrices Jurídicas del Régimen Penitenciario y Carcelario
  
- **Procesos de apoyo:** procesos para la provisión de recursos que son necesarios en los procesos estratégicos, misionales y de medición, análisis y mejora:
  - Gestión Talento Humano
  - Gestión del Conocimiento Institucional
  - Gestión Tecnología e Información
  - Gestión legal
  - Gestión Disciplinaria
  - Logística y Abastecimiento
  - Gestión Financiera
  - Gestión Documental
  
- **Procesos de evaluación:** proceso necesario para medir y recopilar datos destinados a realizar análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia de la entidad. Incluyendo procesos de medición, seguimiento y auditoría interna, acciones correctivas y preventivas y son una parte integral de los procesos estratégicos, de apoyo y los misionales:
  - Control Interno

**4.3.3 Análisis de procesos.**

Siendo el Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), el articulador de los demás sistemas a través del enfoque basado en procesos (ISO 9001:2015), la entidad identificó, documentó y adoptó el mapa de procesos que consta de 16 procesos, que interactúan y aportan en forma

directa al cumplimiento de la misión institucional, a través de la entrega de productos o servicios a los usuarios y partes interesadas de la entidad.

Como producto del análisis realizado se evidenció lo siguiente:

El proceso **Planificación Institucional**- Dueño de proceso: Jefe Oficina Asesora de Planeación. Este proceso contribuye a determinar el horizonte institucional mediante la formulación de la plataforma estratégica, lineamientos y metodologías, que permitan el logro de los propósitos organizacionales; algunas de las actividades que se gestionan mediante este son:

- Formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Direccionamiento Estratégico.
- Implementación y mejora continua del Sistema de Gestión Integrado
- Líder en la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión
- Asesoría a los procesos en la formulación de, indicadores, planes de mejoramiento,

proyectos de inversión, planes de acción, plan anticorrupción y de atención al ciudadano entre otros.

- Asesoría y acompañamiento a las Direcciones Regionales y ERON en la implementación de directrices y lineamientos concernientes al mencionado proceso.
- Líder en la implementación y mejora continua del Modelo Estándar de Control Interno.

#### **Mejora 1. : En este proceso se incluye como parte de las actividades del proceso:**

- HACER.**
- Establecer y recopilar la doctrina del INPEC
  - Generar estrategias que fortalezcan la cultura institucional
  - Establecer lineamientos y metodologías para la administración de riesgos en los procesos.
- Establecer lineamientos para la mejora continua en los procesos

Con respecto al proceso **Comunicación Estratégica** (Dueño de proceso: Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones), se encarga de gestionar la comunicación interna y externa a través del buen uso de los recursos de información para mejorar la imagen institucional; este proceso estratégico se despliega en las siguientes actividades:

- Desarrollar piezas de comunicación institucional.
- Gestionar el ingreso de medios de comunicación a los ERON.
- Realizar monitoreo de medios de comunicación.
- Realizar ruedas de prensa y/o entrevista a Interno

En cuanto al proceso **Derechos Humanos y Atención al Cliente** (Dueño de proceso: Coordinador Grupo Atención al Ciudadano), garantiza el respeto, promoción, protección y

defensa de los derechos humanos en el sistema penitenciario y carcelario, a partir de la atención, asesoría y acompañamiento efectivos, a los requerimientos de los ciudadanos y partes interesadas a través del direccionamiento oportuno y eficiente a los procesos competentes; algunas de las líneas de acción de este proceso son:

- Identificar la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos.
- Definir los lineamientos del programa nacional del servicio al ciudadano.
- Incorporar la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos a la política institucional y los lineamientos de atención al ciudadano.
- Difundir la política institucional en materia de derechos humanos y Atención al Cliente a las dependencias a nivel nacional.
- Recibir y direccionar las PQRS (Presencial, Web, E-mail, Telefónico, Escrito, Fax), buzón de sugerencias, ingresarlo a través del aplicativo, Quejas web.
- Asesorar a los ciudadanos por los diferentes canales de atención

Mejora 2. Se divide en dos procesos con el fin de especializar las actividades y servicios que se generan con la ejecución de cada uno, así mismo lograr mayor reconocimiento y posicionamiento de las actividades de promoción de los derechos humanos, quedando así:

Proceso Misional: PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

- **Objetivo:** Desarrollar una cultura de respeto, promoción, protección y defensa de los derechos humanos en el sistema penitenciario y carcelario; a partir de la atención, asesoría y acompañamiento efectivos
- **Alcance:** Las políticas institucionales de derechos humanos, aplican a todos los procesos y servicios ofrecidos por la entidad, iniciando con la formulación del plan de acción del proceso y finalizando con la implementación de acciones correctivas y de mejora en el proceso.

Actividades:

Planear:

1. Establecer los lineamientos de operación del proceso
2. Identificar la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos.
3. Incorporar la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos a la política institucional.
4. Elaborar el plan de necesidades del proceso para la vigencia.
5. Elaborar Plan de Acción del Proceso.
6. Identificar, analizar y evaluar los riesgos del proceso.

Hacer:

7. Difundir la política institucional en materia de derechos humanos a las dependencias a nivel nacional.
8. Informar y educar acerca de los derechos humanos
9. Fomentar el desarrollo de valores y actitudes que respalden los derechos humanos.
10. Establecer las medidas que permitan defender los derechos humanos para que no se violen.
11. Vigilar que los derechos humanos se respeten en todos los ERON, estableciendo mecanismos y programas que permitan garantizar el cumplimiento.
12. Apoyar y realizar seguimiento a la labor que desarrollan los Cónsules de Derechos Humanos en las Regionales y ERON.
13. Identificar y reportar el Servicio No Conforme del proceso

**Verificar:**

14. Verificar el funcionamiento del comité de Derechos Humanos como un mecanismo de interlocución de los internos con la administración penitenciaria.
15. Realizar la evaluación del plan de tratamiento de riesgos del proceso
16. Realizar autoevaluación del control y la gestión del proceso.

**Actuar:**

17. Implementar acciones correctivas y de mejora en el proceso.

**Proceso Estratégico ATENCIÓN AL CIUDADANO.**

**Objetivo:**

Atender, asesorar y acompañar en forma efectiva, los requerimientos de los ciudadanos y partes interesadas para garantizar la accesibilidad a los trámites y servicios requeridos, a través del direccionamiento oportuno y eficiente a los procesos competentes.

**Alcance:**

Las políticas institucionales de atención al ciudadano aplican a todos los procesos y servicios ofrecidos por la entidad, iniciando con la formulación del plan de acción del proceso y finalizando con la implementación de acciones correctivas y de mejora en el proceso.

**Actividades:**

**Planear.**

1. Establecer los lineamientos de operación del proceso.
2. Definir los lineamientos del programa nacional del servicio al ciudadano
3. Incorporar la normativa nacional e internacional a los lineamientos de atención al ciudadano.

4. Elaborar el plan de necesidades del proceso para la vigencia.
5. Elaborar Plan de Acción del Proceso.
6. Identificar, analizar y evaluar los riesgos del proceso.

**Hacer:**

7. Difundir la política institucional en materia de atención al ciudadano a las dependencias a nivel nacional.
8. Recibir y direccionar las PQRs (Presencial, Web, E-mail, Telefónico, Escrito, Fax), buzón de sugerencias, ingresarlo a través del aplicativo, Quejas web.
9. Asesorar a los ciudadanos por los diferentes canales de atención.
10. Apoyar y hacer seguimiento a la labor que desarrollan los responsables de Atención al Ciudadano
11. Consolidar y analizar las encuestas de satisfacción del servicio al ciudadano.
12. Realizar seguimiento al comportamiento de las PQRS.
13. Desarrollar comité interdisciplinario de acuerdo a la resolución 01139 de 2013, para el mejoramiento del comportamiento de las PQR's.

**Verificar:**

14. Realizar la evaluación del plan de tratamiento de riesgos del proceso
15. Realizar la autoevaluación del control y la gestión del proceso.

**Actuar:**

16. Implementar acciones correctivas y de mejora en el proceso.

El proceso ***Seguridad Penitenciaria y Carcelaria*** (Dueño de proceso: Director Custodia y Vigilancia), establece las directrices para la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria y el control de las medidas de aseguramiento ordenadas por autoridad competente en los Establecimientos de Reclusión, garantizando el respeto y la protección de los Derechos Humanos del personal interno; algunos de los aspectos determinantes en este proceso son:

- Analizar, establecer y reglamentar los servicios de seguridad intramural y extramural.
- Coordinar la socialización del Manual de servicios de seguridad y procedimientos.
- Coordinar la realización de traslados, reubicación por seguridad y distribución del personal del cuerpo de custodia y vigilancia y administrar el personal de auxiliares bachilleres.
- Revisión de los planes relativos al proceso de seguridad penitenciaria y carcelaria elaborados por los ERON.
- Aprobación del nivel del riesgo del interno.

- Coordinar la realización de la vigilancia electrónica a personal de internos que tienen este tipo de beneficio o control.
- Coordinar la realización de las acciones de prevención e intervenir para retomar el control de los establecimientos; remisiones y traslados ante situaciones de alteraciones, crisis o amenazas externas

De igual manera, el proceso **Atención Social** (Dueño de proceso: Directora Atención y Tratamiento), define políticas y estrategias para el diseño de programas y lineamientos en los servicios de salud y alimentación, actividades ocupacionales y programas de atención psicosocial para atender las necesidades de la población privada de la libertad; algunas de las actividades que lo componen son:

- Aprobar los planes de trabajo de los programas de atención social de los ERON
- Designar los recursos financieros a los ERON para la ejecución de la prestación de los servicios y programas de atención social a cargo del INPEC.
- Revisar informes consolidado de ejecución de programas por Regional
- Realizar visitas de seguimiento, control y asesoría, a las Direcciones

El **Tratamiento Penitenciario** (Dueño de proceso: Directora Atención y Tratamiento), define políticas, programas y lineamientos institucionales para la aplicación del tratamiento penitenciario a nivel operativo con fines de resocialización de los internos condenados; algunas de las acciones que se desarrollan mediante este son:

- Revisar el concepto de viabilidad de la Dirección Regional respecto a la adaptación de los programas de tratamiento penitenciario y creación o fortalecimiento de actividades productivas dirigidos a la población reclusa condenada.
- Revisar informes y consolidado de ejecución de programas por Regional.
- Dar respuesta desde el enfoque técnico a requerimientos relacionados con peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y tutelas.
- Gestionar y hacer seguimiento a los convenios y contratos para el apoyo en la implementación de los programas de tratamiento penitenciario dirigido a la población reclusa condenada.

**Mejora.** Se unifica en un solo proceso el de Atención y tratamiento Penitenciario, teniendo en cuenta que sus actividades están dirigidas a suplir las necesidades en materia de atención integral del PPL y su resocialización, no siendo necesario dividir estas actividades en dos procesos, siendo el dueño del proceso del mismo Director de Atención y Tratamiento con lo cual además se unifican esfuerzos dirigidos al mismo cliente.

### **Propuesta de Unificación de los dos procesos “Atención Social” y “Tratamiento Penitenciario”**

#### **Proceso ATENCION Y TRATAMIENTO PENITENCIARIO**

**Objetivo:**

Definir políticas, estrategias, programas y lineamientos institucionales para coordinar la prestación efectiva de los servicios de salud, alimentación, actividades ocupacionales, atención psicosocial y tratamiento penitenciario a nivel operativo con fines de resocialización de los internos condenados, dando cumplimiento a los requisitos establecidos.

**Alcance:**

Inicia con el establecimiento de los lineamientos de operación del proceso, integra las diferentes actividades relacionadas con la atención integral del PPL en cuanto a salud, alimentación, actividades ocupacionales, psicosociales e intervención con programas de resocialización y finaliza con la implementación de acciones correctivas, preventivas y de mejora en el proceso.

**Actividades:**

**Planear.**

1. Establecer los lineamientos de operación del proceso
2. Establecer y socializar las políticas, estrategias, lineamientos, programas e indicadores del proceso
3. Elaborar el plan de necesidades del proceso para la vigencia.
4. Elaborar Plan de Acción del Proceso.
5. Identificar, analizar y evaluar los riesgos del proceso.

**Hacer:**

6. Aprobar los planes de trabajo de los programas de atención social de los ERON.
7. Revisar el concepto de viabilidad de la Dirección Regional respecto a la adaptación de los programas de tratamiento penitenciario y creación o fortalecimiento de actividades productivas dirigidos a la población reclusa condenada.
8. Designar los recursos financieros a los ERON para la ejecución de la prestación de los servicios y programas de atención social a cargo del INPEC.
9. Revisar informes consolidado de ejecución de programas por Regional, para las actividades de atención y tratamiento penitenciario.
10. Dar respuesta desde el enfoque técnico a requerimientos relacionados con peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y tutelas.
11. Gestionar y hacer seguimiento a los convenios y contratos para el apoyo en la implementación de los programas de tratamiento penitenciario dirigido a la población reclusa condenada.

12. Realizar visitas de seguimiento, control y asesoría, a las Direcciones Regionales y a los ERON de acuerdo a los avances presentados de ejecución de los programas de Atención Social y tratamiento.
13. Identificar y reportar el tratamiento al servicio no conforme.

**Verificar:**

14. Evaluar las estrategias, lineamientos y programas
15. Realizar la evaluación del plan de tratamiento de riesgos del proceso
16. Realizar la autoevaluación del control y la gestión del proceso.

**Actuar:**

17. Implementar acciones correctivas y de mejora en el proceso

Por su parte, el proceso ***Directrices Jurídicas del Régimen Penitenciario y Carcelario*** (Dueño de proceso: Jefe Oficina Asesora Jurídica), establece directrices relacionadas con obtener los beneficios legales que se otorgan durante la ejecución de la pena privativa de la libertad o el cumplimiento de la medida de aseguramiento a la población reclusa; este proceso misional desarrolla las siguientes actividades:

- Establecer y divulgar, en coordinación con la Dirección de Atención y Tratamiento, las directrices jurídicas para los beneficios legales de la población reclusa.
- Elaborar o actualizar para aprobación de la Dirección General, el reglamento disciplinario de internos.
- Establecer parámetros para la asignación, fijación, traslado y realización de remisión de internos.
- Elaborar respuestas y proyectos de acto administrativo que ordenan la asignación, fijación, traslado y remisión de internos, entrega de capturados con fines de extradición, entrega y recibo de internos repatriados.

**Mejora:** Se identifica la necesidad de cambiar el nombre del proceso para hacerlo coherente con las actividades misionales que se realizan en el mismo, proponiéndose el nombre de:

Proceso Misional. [ATENCION JURIDICA PENITENCIARIA](#)

Igualmente, el proceso ***Gestión del Talento Humano*** (Dueño de proceso: Subdirector Talento Humano), administra los procesos de ingreso, desarrollo y desvinculación del talento humano al servicio del INPEC, mediante el desarrollo de estrategias administrativas y operativas soportadas en el principio constitucional del mérito, tendientes a garantizar servidores públicos competentes para alcanzar los objetivos Institucionales; algunas de las acciones que lo componen son:

- Realizar el diagnóstico de necesidades de capacitación.
- Elaborar el plan anual de vacantes.
- Seleccionar el talento humano. (Cuerpo de Custodia y Vigilancia y personal administrativo).
- Realizar nombramiento, destinación y posesión del personal seleccionado.
- Coordinar la Inducción, y reinducción del personal.
- Realizar seguimiento a la aplicación de la Evaluación del desempeño Laboral
- Diseñar y Ejecutar los programas de Bienestar para los funcionarios vinculados al Instituto.

Por otra parte, el proceso ***Gestión del Conocimiento Institucional*** (Dueño de proceso: Director Escuela de Formación), realiza la formación, capacitación, inducción, instrucción, entrenamiento y reentrenamiento a los actores del Sistema Nacional Penitenciario que así lo requiera y las investigaciones a este ámbito en forma eficiente; las actividades que desarrolla este proceso de apoyo son:

- Elaborar el plan de autoevaluación anual de programas académicos y líneas de investigación
- Gestionar las alianzas y convenios nacionales e internacionales que fortalezcan el desarrollo del PAE y líneas de investigación del INPEC.
- Realizar la selección de docentes e investigadores acordes con los perfiles.
- Ejecutar el PAE y certificar a los estudiantes que cumplan con los requerimientos para cada programa

**Mejora:** Se identifica la necesidad de cambiar el nombre del proceso para hacerlo coherente con las actividades que se realizan en el mismo y objetivo que tiene, proponiéndose el nombre de :

**Proceso de Apoyo:** **FORMACIÓN, ENTRENAMIENTO E INVESTIGACIÓN PENITENCIARIA**

En cuanto al proceso ***Gestión de Tecnología e Información*** (Dueño de proceso: Jefe Oficina Sistemas de Información), mantiene la disponibilidad del sistema de información del Sistema Penitenciario y Carcelario de manera oportuna, confiable, integral e Innovadora; dando soporte tecnológico a los usuarios y el acceso oportuno a los servicios tecnológicos; soportado en las acciones:

- Determinar las políticas y criterios para la gestión de los sistemas de información del INPEC incluyendo las tecnologías y software involucrados.
- Coordinar la necesidad de realizar entrenamiento en el manejo de nuevas herramientas tecnológicas con los procesos correspondientes.

- Diseñar, construir y ejecutar el sistema de contingencia.
- Verificar la operatividad de los sistemas de información y de las tecnologías

El proceso **Gestión Legal** (Dueño de proceso: Jefe Oficina Asesora Jurídica), ejerce la defensa de los intereses del Instituto, el control de la legalidad de sus actos administrativos y emitir conceptos jurídicos relacionados con el objeto y función de la entidad; este proceso de apoyo desarrolla las siguientes acciones:

- Ejercer la defensa de los intereses del Instituto
- Verificar el cumplimiento de los requisitos para el pago de las sentencias y conciliaciones de acuerdo con la normativa vigente, y liquidar y proyectar actos administrativos de las sentencias y conciliaciones tramitadas ante el Instituto.
- Emitir conceptos y asesorar sobre asuntos jurídicos
- Estudiar los procesos disciplinarios en segunda instancia y proyectar los respectivos autos, fallos y providencias de revocatoria directa, de competencia del director general del INPEC.

**Mejora: Incluir como parte de las actividades del proceso de Gestión legal:**

**En el Planear:** Establecer lineamientos para la respuesta, revisión, consolidación y análisis de los derechos de petición y tutelas que llegan a la Entidad.

**En el Hacer:** Realizar seguimiento y análisis a los derechos de petición y tutelas, estableciendo las principales causas por las que se generan.

**En el Verificar:** Verificar los resultados de los indicadores de derechos de petición y tutelas presentando informes ejecutivos con análisis y recomendación a la Dirección.

Ahora bien, el proceso **Gestión Disciplinaria** (Dueño de proceso: Jefe Oficina Control Interno Disciplinario), garantiza la función disciplinaria en los servidores públicos del INPEC de forma tal que se inicie y finalice el proceso con las garantías procesales, así como la implementación de políticas de prevención de las conductas que constituyan falta disciplinaria; algunas de las actividades que implementa este proceso son:

- Establecer directrices para prevenir las faltas disciplinarias en el desarrollo de las funciones y generar estrategias de prevención, de acuerdo a la resolución 2122 del 15 de junio de 2012 y las establecidas en el plan de acción de la vigencia.
- Difundir a toda la Entidad las directrices, lineamientos y roles a todos los procesos, líderes y comunidad en general del INPEC.
- Adelantar las investigaciones disciplinarias de acuerdo a la resolución 2122 del 15 de junio de 2012, la 2441 de 9 de julio de 2012 y las establecidas en el plan de acción de la vigencia.

- Controlar los registros de los documentos relacionados con las investigaciones y procesos disciplinarios adelantados en el INPEC, y suministrar la información a la Procuraduría General de la Nación, u otra autoridad competente, cuando lo soliciten.
- Efectuar seguimiento sobre los casos que asuma el Ministerio Público en contra de los funcionarios del Instituto.

Del mismo modo, el proceso **Logística y Abastecimiento** (Dueño de proceso: Director Gestión Corporativa), asegura la eficiente y oportuna adquisición, administración y suministro de bienes y servicios de acuerdo a las necesidades de los procesos del INPEC en atención a la normativa vigente; el cual tiene definido el desarrollo de las siguientes actividades:

- Realizar Planeación de adquisición de bienes y servicios.
- Administrar Bienes y Servicios.
- Coordinar la definición de los lineamientos en materia de infraestructura del Sistema Penitenciario y Carcelario.
- Verificar la satisfacción de las necesidades presentadas a la Unidad SPC.
- Supervisar la ejecución contractual

De otra parte, el proceso **Gestión Financiera** (Dueño de proceso: Director Gestión Corporativa), ejerce el adecuado control de los recursos financieros asignados al Instituto en cumplimiento a los principios contables y de hacienda pública; este implementa las líneas de acción que se describen a continuación:

- Realizar la planeación presupuestal Institucional.
- Desagregar el presupuesto inicial y modificaciones aprobadas.
- Ejecutar la cadena básica presupuestal
- Realizar seguimiento a la Ejecución presupuestal.
- Elaborar y presentar estados financieros.
- Administrar los ingresos del Instituto y recursos de terceros.
- Constituir y redimir inversiones forzosas.
- Analizar la información financiera registrada por las unidades y procesos en el sistema de información financiera.

En lo referente al proceso **Gestión Documental** (Dueño de proceso: Director Gestión Corporativa), administra la documentación del Instituto durante todo su ciclo vital de acuerdo con la legislación vigente con el fin de conservar la memoria institucional y proporcionar de manera oportuna la información a usuarios; este proceso de apoyo realiza las siguientes actividades:

- Establecer cronograma de transferencias documentales, visitas de acompañamiento a la gestión documental, visitas de seguimiento y control.
- Administrar la documentación del Instituto.

- Orientar y facilitar la consulta de documentos
- Conservar los documentos que tienen carácter permanente
- Realizar la disposición final de documentos
- Verificar las transferencias documentales y la adecuada gestión documental en la Dirección General, Regionales y ERON.

Finalmente, el proceso **Control Interno** (Dueño de proceso: Jefe Oficina Control Interno), realiza la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno y del Sistema de Gestión de Calidad en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, a través de las herramientas y modelos de control, con el fin de contribuir al mejoramiento del desempeño institucional; este proceso de evaluación tiene definidas entre otras las siguientes actividades:

- Realizar auditorías internas de Gestión
- Realizar seguimiento a los planes de mejoramiento de la entidad, asegurando la mejora continua teniendo en cuenta los criterios de medición establecidos (indicadores)
- Realizar y ejecutar plan para el fomento de cultura de control
- Hacer seguimiento y evaluación al Sistema de Control Interno
- Hacer la evaluación y el seguimiento a los riesgos de la entidad

#### **PROPUESTA: NUEVO PROCESO DE EVALUACION Y MEJORA:**

Integrar la mejora continua como un proceso dentro de la entidad, justificado en la necesidad de lineamientos que permitan generar cultura de mejora dentro de la organización como producto de la autoevaluación del control y la gestión, de análisis de datos e información de los procesos, resultados de indicadores de gestión, de los planes de tratamiento de riesgos, evaluaciones de la satisfacción del cliente y resultados de la Revisión por la Dirección; y no limitar la mejora continua a sólo las auditorías que se realizan por parte de control interno y Contraloría general de la República, siendo estas las fuentes de los planes de mejora que actualmente ejecuta la entidad.

**Este proceso su dueño debe ser el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación.**

#### **PROCESO MEJORA CONTINUA**

##### **Objetivo:**

Establecer lineamientos para la identificación y tratamiento de las oportunidades de mejora, con el fin de incrementar la capacidad de la entidad para satisfacer las expectativas de sus clientes y aumentar dicha satisfacción a través de la mejora de su desempeño.

##### **Alcance:**

Inicia con el establecimiento de los lineamientos de operación del proceso y finaliza con la implementación de acciones correctivas, preventivas y de mejora en el proceso. Integra además las actividades desarrolladas por la Dirección Escuela de Formación en lo relacionado con los proyectos de investigación penitenciaria y la Oficina Asesora de Planeación aporta con los proyectos que se desarrollan para la implementación de tecnología en los procesos de la entidad.

Actividades:

### **Planear.**

1. Establecer los lineamientos de operación del proceso
2. Establecer y socializar las políticas, estrategias, lineamientos e indicadores del proceso
3. Elaborar el plan de necesidades del proceso para la vigencia.
5. Elaborar Plan de Acción del Proceso.
6. Identificar, analizar y evaluar los riesgos del proceso.

### **Hacer.**

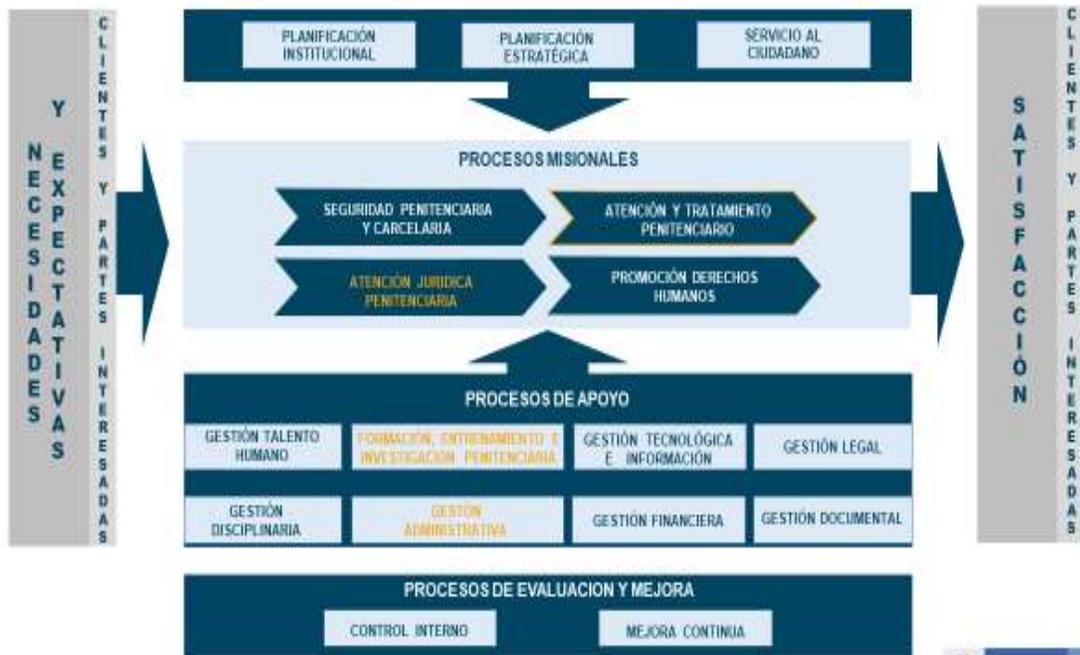
7. Desarrollar los lineamientos y metodologías para el desarrollo de la mejora continua en los procesos
8. Fomentar y fortalecer la cultura de la mejora.
9. Fomentar y fortalecer la cultura de la innovación
10. Realizar control y seguimiento a las acciones correctivas y planes de trabajo de los procesos.
11. Realizar control y seguimiento a la innovación
12. Realizar audiencia de rendición de cuentas.

### **Verificar**

13. Realizar la evaluación del plan de tratamiento de riesgos del proceso
14. Realizar la autoevaluación del control y la gestión del proceso.

Por lo anterior, se puede concluir que la entidad requiere algunas mejoras mínimas en sus procesos, de acuerdo con lo indicado anteriormente, si estas mejoras son atendidas, quedarían con 17 procesos que conformarían el mapa, para el desarrollo de la misión del instituto y se encuentran estructurados de manera acorde a las necesidades del INPEC, para lo cual se relaciona el mapa propuesto:

**PROPUESTA MAPA DE PROCESOS INPEC**



**4.3.4 Identificación de productos y/o servicios.** A continuación, se realiza la identificación de los servicios y la articulación con los objetivos y funciones del instituto.

*Tabla 1. Sistema de Gestión Integrado del INPEC*

PROCESO	PRODUCTOS Y/O SERVICIOS	FUNCIONES DEL INPEC (ART. 2 DECRETO 4151 DE 2011)	
			OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Planificación Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico Institucional.</li> <li>- Direccionamiento Estratégico.</li> <li>- publicaciones, informes estadísticos institucionales.</li> <li>- Informe de Revisión del (SGI).</li> <li>- Actos administrativos de modificación a la estructura interna.</li> <li>- Estudios técnicos de reestructuración organizacional.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1-Coadyuvar en la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria</li> <li>3-Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.</li> <li>4- Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos mencionados en el numeral anterior</li> <li>5-Crear, fusionar y suprimir establecimientos de reclusión, de</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Formulación de los planes de acción institucional.</b></li> <li>- <b>Planeación presupuestal viable y sostenible.</b></li> <li>- <b>Promover al Instituto el Seguimiento a la Gestión y su Desempeño.</b></li> </ul>

		conformidad con los lineamientos de la política penitenciaria y carcelaria.	
Comunicación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Piezas comunicativas puestos en los diversos medios de comunicación: Comunicados de prensa, Contenido página web, Boletín informativo interno, Revista Institucional, Programa institucional, mailing.</li> <li>- Autorización ingreso de medios a ERON</li> <li>- Noticias Divulgadas Entrevistas realizadas</li> <li>- Informe monitoreo de medios</li> </ul>	<p>2-Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo. A los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.</p> <p>3-Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.</p>	<b>Mejorar el funcionamiento Institucional y su relación con otras entidades públicas.</b>
Derechos Humanos y Atención al cliente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política institucional de derechos humanos y atención al cliente</li> <li>- Cartilla de Atención Al Ciudadano del Sistema Penitenciario y Carcelario</li> <li>- PQRs clasificadas y direccionadas a las dependencias</li> <li>- Alertas tempranas realizadas y Acciones preventivas realizadas en Derechos Humanos</li> </ul>	<p>2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo. A los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.</p> <p>23. Definir e implementar estrategias de atención y participación del ciudadano.</p>	<p><b>Promover en los servidores penitenciarios un cambio cultural, tendiente a la gestión íntegra, responsable y transparente de lo público.</b></p> <p><b>Implementar herramientas de promoción, prevención y gestión para la protección de los Derechos Humanos de la población privada de la libertad en la prestación de los servicios penitenciarios y carcelarios.</b></p>
Seguridad Penitenciaria Y Carcelaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manual de Puestos de Servicios de Seguridad y procedimientos Seguridad Intramural y Extramural</li> <li>- Actos Administrativos de traslados, reubicación por seguridad y distribución del personal del cuerpo de custodia y vigilancia y administrar el personal de auxiliares bachilleres</li> </ul>	2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo. A los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.	<b>Establecer la planta del Cuerpo de Custodia de cada establecimiento de acuerdo a sus puestos de servicio.</b>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes del Proceso de Seguridad Penitenciaria y Carcelaria aprobados</li> <li>- Traslado o Reubicación del interno y Orden sobre las medidas de seguridad del interno</li> <li>- Calificación del nivel del riesgo del interno</li> <li>- Informes de trasgresiones de la medida y daño técnico</li> </ul>	<p>Custodiar y vigilar a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión para garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.</p> <p>7. Vigilar a las personas privadas de la libertad fuera de los establecimientos de reclusión para garantizar el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.</p> <p>8. Garantizar el control sobre la ubicación y traslado de la población privada de la libertad.</p> <p>9. Autorizar a la fuerza pública para ejercer la vigilancia interna de los establecimientos de reclusión, en casos excepcionales y por razones especiales de orden público.</p> <p>11. Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las modalidades privativas de la libertad que establezca la ley.</p> <p>18. Coordinar sus actividades con las entidades que ejerzan funciones relacionadas con la gestión penitenciaria y carcelaria, todo ello en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.</p> <p>20. Asesorar a las entidades territoriales en materia de gestión penitenciaria y carcelaria, en lo de su competencia.</p>	<p><b>Generar condiciones permanentes de seguridad en los ERON.</b></p>
--	---	---	---

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Atención social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manual de programas, guías y procedimientos de Atención Social.</li> <li>- Plan de trabajo de programas de Atención Social aprobado.</li> <li>- Resoluciones de asignación presupuestal para la ejecución de la prestación de los servicios y programas de atención social</li> <li>- Informe de avances de ejecución de programas de atención social.</li> <li>- Informe de evaluación de estrategias, lineamientos programas</li> </ul>	<p>2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo. A los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.</p> <p>3. Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.</p> <p>4. Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos mencionados en el numeral anterior.</p> <p>12. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad.</p> <p>13. Definir y gestionar estrategias para la asistencia post-penitenciaria en colaboración con otras entidades públicas o privadas.</p> <p>14. Desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria.</p>	<p><b>Establecer estrategias encaminadas al acceso y vigilancia de los servicios en salud y alimentación a la población a cargo del INPEC.</b></p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Tratamiento penitenciario</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manual de programas, guías y procedimientos de Tratamiento Penitenciario.</li> <li>- Concepto de viabilidad de las propuestas de Programas</li> <li>- Retroalimentación a las Direcciones Regionales respecto a la adaptación de los programas de tratamiento penitenciario y creación o fortalecimiento de actividades productivas dirigidos a la población reclusa condenada.</li> <li>- Retroalimentación a las Direcciones Regionales respecto a informes y consolidado de ejecución de programas por Regional.</li> </ul>	<p>2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo. A los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.</p> <p>3. Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.</p> <p>4. Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos mencionados en el numeral anterior.</p> <p>12. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad.</p> <p>13. Definir y gestionar estrategias para la asistencia post-penitenciaria en colaboración con otras entidades públicas o privadas.</p>	<p><b>Implementar el modelo educativo en cada uno de los ERON, incluyendo las actividades deportivas, recreativas y culturales como parte constitutiva del tratamiento penitenciario, en pro de mejorar la calidad de la educación impartida a PPL.</b></p> <p><b>Diseñar e implementar programas de tratamiento penitenciario y de atención social eficaces beneficiando a la PPL y facilitando su proceso de prisionalización</b></p> <p><b>Promover el desarrollo de actividades laborales</b></p>

		14. Desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria.	<b>ocupacionales y productivas para las personas privadas de la libertad.</b>
Directrices jurídicas del Régimen Penitenciario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglamentación (Procedimientos, manuales, resoluciones, guías, etc.) de los beneficios legales de la población reclusa.</li> <li>- Reglamento disciplinario de internos</li> <li>- parámetros para la asignación, fijación, traslado y realización de remisión de internos</li> <li>- Acto administrativo que ordenan la asignación, fijación, traslado y remisión de internos, entrega de capturados con fines de extradición, entrega y recibo de internos repatriados.</li> <li>- Recomendaciones a la Dirección General la viabilidad de los traslados de internos.</li> </ul>	<p>2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo. A los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.</p> <p>8. Garantizar el control sobre la ubicación y traslado de la población privada de la libertad.</p>	
Gestión Talento Humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Documento de diagnóstico de necesidades de capacitación</li> <li>- Plan anual de vacantes. Plantas tipo</li> <li>- Listas de elegibles para la provisión de empleo.</li> <li>- Acto administrativo de Nombramiento</li> <li>- Listado de personas objeto de inducción y reinducción.</li> <li>- Resultados de evaluación del desempeño laboral</li> <li>- Reportes de novedades a nomina Liquidación y resolución pago de prestaciones. Actos administrativos situaciones administrativas</li> <li>- Acto administrativo de desvinculación</li> </ul>	<p>15. Implementar el Sistema de Carrera Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.</p> <p>17. Proponer y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos institucionales en materia de inducción, formación, capacitación, actualización y especialización del talento humano de la entidad.</p> <p>24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.</p>	<b>Gestionar un talento humano idóneo, comprometido y transparente, que contribuya al cumplimiento de la misión institucional y los fines del Estado, y alcance su propio desarrollo personal y laboral.</b>
Gestión del Conocimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de Programa Académico ( MEN y Secretarías de Educación)</li> <li>- Proyecto Académico Institucional</li> <li>- Lineamientos para elaboración del Plan Anual Educativo – PAE</li> <li>- Instrumentos de Evaluación (Evaluación al programa y desempeño de docentes, resultados, metodologías, investigadores)</li> <li>- Alianzas y convenios interinstitucionales para el desarrollo del PAE</li> <li>- Informes finales de investigaciones</li> <li>- Publicaciones de investigaciones</li> </ul>	<p>17. Proponer y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos institucionales en materia de inducción, formación, capacitación, actualización y especialización del talento humano de la entidad.</p> <p>19. Impulsar y realizar investigaciones y estudios sobre la ejecución de la política y el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, encaminados a la formulación de planes, proyectos y programas, en lo de su competencia.</p>	<b>Promover la construcción de una cultura de análisis y retroalimentación para el mejoramiento continuo.</b>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes de evaluación de programas académicos y líneas de investigación</li> </ul>		
Gestión de Tecnología e Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas y directrices para el manejo de la información y tecnología del INPEC</li> <li>- Equipos tecnológicos y Software funcionando apropiadamente</li> <li>- Plan estratégico de sistemas de información del INPEC (Plan de desarrollo tecnológico – SIOPEC)</li> <li>- Servicio tecnológico</li> </ul>	<p>14. Desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria.</p> <p>24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.</p>	<p><b>Fortalecer la comunidad penitenciaria y su relación con el Instituto en un entorno confiable que permita la apertura y el aprovechamiento de los datos públicos.</b></p> <p><b>Promover los recursos de información y comunicación en pro de la imagen institucional.</b></p>
Gestión Legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nomograma Institucional</li> <li>- Conceptos Jurídicos</li> <li>- Proyecto de acto administrativo con control de legalidad</li> <li>- Proyecto de acto administrativo de procesos disciplinarios en segunda instancia y proyectar los respectivos autos, fallos y providencias de revocatoria directa, de competencia del director general del INPEC.</li> <li>- Defensa Judicial y antecedentes de procesos judiciales del INPEC</li> </ul>	<p>21. Coadyuvar en la elaboración de proyectos de Ley y demás normatividad a que haya lugar, en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones de la entidad, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.</p> <p>24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.</p>	<p><b>Promover los recursos de información y comunicación en pro de la imagen institucional.</b></p>
Gestión Disciplinaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos de manejo Disciplinario.</li> <li>- Publicaciones Boletines institucionales Conocimiento por parte de todos los equipos de trabajo del INPEC de las directrices, lineamientos y roles en la aplicación de la Ley disciplinaria</li> <li>- Autos, Notificaciones y comunicaciones oportunas entre las partes interesadas</li> </ul>	<p>24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.</p>	<p><b>Promover los recursos de información y comunicación en pro de la imagen institucional.</b></p>
Logística y Abastecimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidades remitidas a la Unidad de Servicios Penitenciarios</li> <li>- Proceso de selección de contratistas Conclusión proceso de selección Contratos de adquisición de bienes y servicios</li> </ul>	<p>16. Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC.</p>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro de Bienes y Servicios en el Sistema de Información</li> <li>- Registro de Bienes y Servicios en el Sistema de Información</li> <li>- Informe de avance en la satisfacción de las necesidades remitidas a la Unidad SPC</li> <li>- Informes de supervisión e interventora</li> </ul>	24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.	
Gestión Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos generales para apertura, ejecución y cierre de vigencia fiscal</li> <li>- Anteproyecto presupuestal del Instituto</li> <li>- Resolución desagregación presupuestal Resolución de asignación de recursos a establecimientos</li> <li>- Estados Financieros</li> <li>- Informe de ejecución presupuestal de ingresos "Cuenta Matriz de Internos"</li> </ul>	<p>2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo. A los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.</p> <p>12. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad.</p> <p>24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.</p>	
Gestión Documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tablas de Retención y valoración Documental</li> <li>- Programa de Gestión Documental</li> <li>- Estándares control de correspondencia, Control de tablas de retención documental, transferencias documentales, y consulta</li> <li>- Cronograma de transferencia de archivo Cronograma de vistas de acompañamiento Cronograma de seguimiento y control</li> <li>- Registro de ingreso de los documentos en el aplicativo.</li> <li>- Consecutiva correspondencia</li> <li>- Inventarios documentales</li> </ul>	24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.	<b>Implementar el Programa de Gestión Documental del Instituto</b>
Control interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan General de Actividades Anuales de Control Interno</li> <li>- Informes de seguimiento y monitoreo al grado de avance de implementación del Sistema de Gestión de Calidad.</li> <li>- Informes de seguimiento a planes de mejoramiento</li> <li>- Informe del Sistema de Control Interno</li> <li>- Plan de fomento de cultura de control</li> </ul>	24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.	<b>Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación.</b>

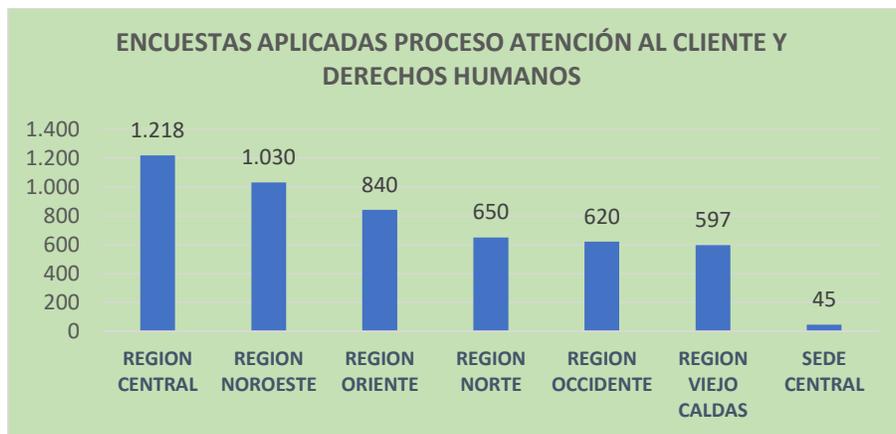
**Fuente:** Oficina Asesora de Planeación del INPEC.

Finalmente, es importante concluir que los productos y/o servicios tienen una correlación directa con las funciones del Instituto descritas en el artículo 2 del Decreto 4151 de 2011, y los objetivos estratégicos fijados en el Plan de Direccionamiento Estratégico 2019-2022.

#### 4.3.5 Evaluación de la prestación de servicios.

A continuación, se evidencia los logros obtenidos:

- **Proceso Derechos Humanos y Atención al Cliente.** Para la vigencia 2019, se aplicaron un total de 5.000 encuestas a una población representativa de los ciudadanos que acuden a los servicios de Atención al Ciudadano en los ERON, en forma personalizada:



Los ciudadanos y partes interesadas encuestadas evaluaron los siguientes aspectos, relacionándose los resultados:

**Tabla 2. Informe de la encuesta de satisfacción ciudadana año 2019**

TEMAS CONSULTADOS	No.	PORCENTAJE
1. Identificación de la ventanilla u oficina para realizar trámite	4.667	93.34%
2. Conocimiento carta trato digno	4067	81.34%
3. Evaluación aspectos del punto de atención		
3.1 Calificación señalización ( 1 a 4) Eval. 4	2.271	45.42%
3.2 Aspectos de las instalaciones (comodidad, orden, limpieza) Eval. 4	3.269	65.38%
3.3 Suficiencia de ventanillas o módulos	2.999	59.98%
4. Evaluación aspectos del servidor público		

4.1 Presentación personal (1 a 4)	Eval. 4	4.070	81.40%
4.2 Amabilidad	Eval. 4	4.215	84.30%
4.3 Conocimiento del tema	Eval. 4	4.149	82.98%
4.4 Actitud el servicio	Eval. 4	4.243	84.86%
4.5 Lenguaje claro y sencillo	Eval. 4	4.214	84.28%
5. Evaluación servicio recibido			3,27%
5.1 Rapidez en la atención	Eval. 4	3.859	77.18%
5.2 Sencillez de los procesos (pasos requeridos)	Eval. 4	3.509	72.18%
5.3 Claridad de los requisitos	Eval. 4	57	1,14%
5.4 Respeto por el turno de atención	Eval. 4	4.130	82.60%
5.5 Conveniencia de horarios de atención	Eval. 4	3.297	78.54%
6. En general el servicio recibido (superó sus expectativas)		4.139	82.78%
7. Cumplimiento de acuerdos, tiempos o compromisos establecidos por la entidad.	(Si)	4.307	86.14%
8. ¿Debió acudir varias veces a solicitar el servicio? (No)		4.170	83.40%
9. ¿Recibió información sobre tratamiento a datos personales?	(Si)	4.138	82.76%

**Fuente:** Grupo Atención al Ciudadano del INPEC

Como producto de estas evaluaciones y con el fin de continuar mejorando el servicio al ciudadano, la entidad implementó campañas como: Todos por un buen trato, atención preferencial prioritaria y accesibilidad de acuerdo a los lineamientos de la NTC 6047 de 2013, canales de atención, cultura en el servicio ciudadano, protocolo de atención al ciudadano y cumplimiento a la respuesta oportuna a los ciudadanos según normatividad vigente ley 1755 de 2015.

Con respecto, al seguimiento a las PQRS, el siguiente es el comportamiento que se ha tenido en las últimas tres vigencias (2017, 2018 y primer semestre 2019):

**Tabla 4. Seguimiento a PQRS vigencia 2017-2018-1er semestre 2019**

CONCEPTO	2017	2018	2019
D. HUMANOS	194.359	187.949	69.009
POR NO EFECTUAR TRAMITE JURIDICO	1.081.169	855.529	992.246
NO TRAMITE EN SALUD y ALIMENTACION	798.389	338.139	358.240
NO TRAMITE DE REINSECCIÓN	72.079	382.980	424.798
TRAMITE SEGURIDAD	287.079	654.798	845.537
INVESTIGACIONES DISCIPLINARIOS PPL	20.519	27.050	17.740
CORRUPCION SERVIDORES PUBLICOS	15.420	18.300	39.329
TRAMITES ADMITIVOS		260.090	338.860
<b>TOTAL</b>	<b>2.471.031</b>	<b>2.724.835</b>	<b>2.661.386</b>

**Fuente:** Grupo Atención al Ciudadano -INPEC

Resolución No. 3352 “por medio de la cual se crea el comité de atención, evaluación y trámites de quejas, reclamos e informes en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y se deroga la Resolución No. 001139 del 30/04/2019

**Proceso Seguridad Penitenciaria.** Para la evaluación de la prestación del servicio en relación con el proceso, muestra las siguientes variables:

- **Distribución del personal de Cuerpo de Custodia y Vigilancia - CCV:** es ya conocido que el factor predominante en la prestación del servicio de seguridad es el recurso humano, en la tabla se encuentra relacionado la distribución de personal de CCV la cual es insuficiente con relación al número de privados de la libertad en custodia del instituto, ya que, en la actualidad el promedio de funcionarios de custodia y vigilancia es de un (01) guardia por cada dieciocho (18) internos, en tanto que la relación que establecen los parámetros internacionales es de un (01) funcionario por cada cuatro (04) internos.

**Tabla 6. Total, funcionarios Cuerpo de Custodia y Vigilancia**

FUNCIONARIOS CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA	
Reg. Central	4214
Reg. Occidental	2103
Reg. Norte	1343

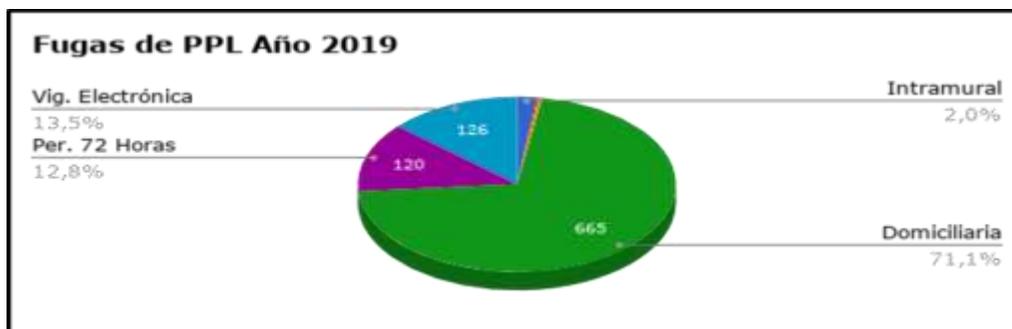
Reg. Oriente	1428
Reg. Noroeste	1445
Reg. Viejo Caldas	1502
Dirección General	435
CERVI	42
<b>Total CCV y Aux. del Cuerpo de Custodia</b>	<b>12.512</b>

**Fuente:** Centro Estratégico de Información Penitenciaria – CEDIP.

**Fugas:** describe la estadística en relación a las fugas reportadas de Población Privada de la Libertad por parte de la Dirección de Custodia y Vigilancia.

**Tabla 7. Reporte de fugas de privados de la libertad 2017 - 1er Sem-2019**

UBICACIÓN	2017		2018		2019		
	Fugas de Internos	Recapturas	Fugas de Internos	Recapturas	Fugas de Internos	Recapturas	%
Intramural	13	11	9	3	19	10	2,03%
Remisión	1	0	2	2	2	1	0,21%
Hospital	2	1	2	0	3	2	0,32%
Domiciliaria	645	23	476	37	665	0	71,12%
Per. 72 Horas	267	7	199	15	120	0	12,83%
Vig. Electrónica	91	2	85	12	126	0	13,48%
<b>TOTAL</b>	<b>1019</b>	<b>44</b>	<b>773</b>	<b>69</b>	<b>935</b>	<b>13</b>	<b>100,00%</b>



**Fuente:** Centro Estratégico de Información Penitenciaria – CEDIP /2019.

**Hacinamiento:** esta variable hace referencia a la cantidad de personas privadas de la libertad en un espacio o centro de reclusión determinado en número superior a la capacidad del mismo.

**Tabla 8. Nivel de hacinamiento en los establecimientos de reclusión**

REGIONAL	# ERON	CAPACIDAD	POBLACION	Hacinamiento	
				#	%
Reg. Central	41	30.639	45.158	14.519	47,4
Reg. Occidente	21	15.315	24.378	9.063	59,2
Reg. Norte	15	7.391	13.897	6.506	88,0
Reg. Oriente	14	7.880	12.360	4.480	56,9
Reg. Noroeste	20	7.808	14.944	7.136	91,4
Reg. Viejo Caldas	21	11.227	13.927	2.700	24,0
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>80.260</b>	<b>124.664</b>	<b>44.404</b>	<b>55,3</b>

**Fuente:** Grupo Estratégico de Información Penitenciaria y Carcelaria – GEDIP / 12/12/2019

El hacinamiento es un problema de orden estructural para el INPEC, ya que del mismo se derivan otros problemas, tal como se relaciona, así:

En Colombia el único declarado en dos oportunidades, en las sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013, y reiterado, a través de la sentencia T-762 de 2015, ha sido el INPEC, con estado de cosas inconstitucional.

*“Con este panorama, se puede señalar que las dos grandes crisis humanitarias de este país (tres, si se incluye la situación del sistema de salud) se encuentran asociadas con la violencia del conflicto armado y con la ejecución factores del contexto social que no son de fácil identificación y atención por parte del Estado, es clara la responsabilidad directa de este, por la sujeción especial de las personas privadas de libertad, de garantizar plenamente los derechos que no se ven limitados o suspendidos con la sanción de privación de la libertad, a través de la creación de un régimen diferenciado de derechos”* (<http://www.politicacriminal.gov.co/Observatorio/Observatorio-de-Pol%C3%ADtica-Criminal>)

*“La orientación principal asumida por la política pública penitenciaria para atender la problemática penitenciaria y carcelaria estuvo dirigida hacia la ampliación de cupos penitenciarios y carcelarios, la cual fue desarrollada en varios documentos CONPES12*

*En estos documentos, el eje polémico identificado es el hacinamiento, como mayor obstáculo para el adecuado funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, cuya solución no sólo garantiza unas condiciones mínimas de habitabilidad, sino también permite garantizar la separación entre sindicados y condenados, el acceso a los programas de educación y trabajo, el acceso pleno a derechos fundamentales y, finalmente, el cumplimiento de los fines de la pena que se ven restringidos por la crisis del sistema.*

*El crecimiento de la población privada de la libertad, va a ser una complicación constante del sistema, que en la mayoría de las ocasiones se va a traducir en un problema de hacinamiento crítico.*

*La primera declaratoria del estado de cosas inconstitucional en las prisiones de Colombia se formuló debido a las indignas condiciones de reclusión en las que habitaban decenas de personas que se encontraban privados de la libertad en las cárceles y penitenciarías del país, en virtud de medidas preventivas o condenas<sup>10</sup>. Dicha decisión permitió evidenciar que la situación penitenciaria implicaba una vulneración sistemática de derechos, y que las respuestas a éstas no le correspondían exclusivamente a una o varias instituciones determinadas, sino que requerían una respuesta institucional estructural y articulada de distintas ramas del poder público para atender la situación que se presentaba. A priori, no sólo implicaba una afectación de las condiciones de habitabilidad y el acceso a los servicios (derechos) básicos necesarios para la población, tales como la alimentación y la salud, sino que tenían implicaciones sobre las condiciones en las que se desarrollaba el tratamiento penitenciario, el acceso a programas de resocialización, a cupos de educación, trabajo o enseñanza<sup>11</sup>. En este sentido, la definición del estado de cosas inconstitucionales no sólo establecía unas consecuencias para las instituciones, sino que también planteaba una reflexión sobre la función real del sistema penitenciario, y sobre su incapacidad para cumplir con los fines de la pena (fundamentalmente la finalidad resocializadora de ésta).”*

Tomado de: <http://www.politicacriminal.gov.co/Observatorio/Observatorio-de-Pol%C3%ADtica-Criminal>.

Es importante tener en cuenta que en la proporción de un total de 12512 funcionarios del CCV por 195.156 privados de la libertad a cargo del INPEC, que incluye la población de interno intramural (124.664), los que tiene detención domiciliaria (62.007), con dispositivo electrónico (4.930), cárceles departamentales, distritales y municipales (2.877), centro de reclusión militar (678), evidencia la necesidad de fortalecer la prestación del servicio de seguridad, con apoyo de mas personal.

▪ **Proceso Atención Social.** El instituto, mediante Resolución 02390 de 2016, declaró la emergencia penitenciaria y carcelaria con vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2016, con base en el literal b) del artículo 168, Estados de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 92 de la Ley 1709 de 2014, “cuando sobrevengan graves situaciones de salud y de orden sanitario; o que las condiciones higiénicas no permitan la convivencia en el lugar; o ante la inminencia o el acaecimiento de calamidad pública”, para la cual se formularon las siguientes líneas de acción:

- 1) Reubicación de personal en las áreas de sanidad en los ERON.
- 2) Fortalecimiento de acciones de promoción y prevención en salud pública:
  - Brigadas
  - Jornadas cívicas
  - Valoraciones médicas
  - Valoraciones odontológicas

- Realización de contratos con IPS red extramural
  - Realización de contratos de recolección de residuos biológicos
  - Tamizaje de grave enfermedad Incompatible con la vida en reclusión formal
- 3) Traslado de internos con patologías psiquiátricas diagnosticadas.
  - 4) Mantenimiento, rehabilitación y dotación de áreas de sanidad.
  - 5) Sistema de Información en Salud.

Al vencer el termino descrito en la resolución ibídem, por la Resolución 6401 de 2016, fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2017, manteniendo las líneas de acción 2, 4 y 5, y se adicionó: “Prevención de la morbi-mortalidad de la PPL”.

Por lo anterior, es imprescindible el fortalecimiento del recurso humano para la Atención en Salud, con el fin de desarrollar las funciones que le fueron asignadas al INPEC mediante el artículo 2.2.1.11.3.3 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1142 DE 2016, “Por el cual se modifican algunas disposiciones contenidas en el Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se adoptan otras disposiciones”.

De acuerdo con el **Seguimiento a PQRS**, en lo corrido de la vigencia 2019, se evidencia que en lo relacionado con el no trámite en salud y alimentación se han presentado en las últimas vigencias, la siguiente estadística:

#### *Seguimiento PQRS Salud y Alimentación*

CONCEPTO	2017	2018	2019
NO TRAMITE EN SALUD y ALIMENTACION	798.389	338.139	358.240

**Fuente:** Grupo Atención al Ciudadano del INPEC . Noviembre de 2019

*Es importante tener en cuenta que en forma continua se presentan quejas por incumplimientos de los operadores del suministro de alimentación y de los servicios de salud, sobre lo cual se informa a la USPEC, quienes son los responsables de generar las acciones para garantizar que se cumpla con las especificaciones técnicas establecidas en los contratos y además de satisfacer a los usuarios de estos servicios (PPL).*

*Mediante Resolución No. 006349 de 2016 se estableció como órganos colegiados el Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación – COSAL y el Comité de Seguimiento a la Prestación de Servicios de Salud Intramural – COSAD, quienes realizan seguimiento al suministro de alimentación, verificando que se cumpla con los requisitos establecidos y presentando informes mensuales. Estos comités en forma mensual presentan los informes correspondientes en donde se evidencia las variables evaluadas, lo cual es enviado al USPEC, con el fin que se tomen las decisiones correspondientes para lograr la mejora en*

estos servicios y por los cuales el INPEC se ha visto afectado por los continuos requerimientos, derechos de petición y tutelas presentadas para que se cumpla con estos derechos para el personal PPL, siendo las más reiterativas las siguientes:

- *La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC – no ha cumplido con las adecuaciones de mantenimiento preventivo, ni correctivo, las instalaciones para la preparación de alimentos.*
- *El botiquín y los elementos de seguridad no cumplen con lo ofertado*
- *El contratista no cumple con la obtención de los equipos mínimos requeridos para el servicio de alimentación*
- *No se ha cumplido con el plan de mantenimiento preventivo, ni correctivo*
- *La PPL no se encuentra afiliada a la Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) ya que ejerce actividades de manipulación y/o distribución de alimentos*
- *Los gramajes de los alimentos servidos no coinciden con los establecidos en la minuta patrón; en alimentos como carnes y pollo*
- *El operador no dispone y no aplica un proceso adecuado para el almacenamiento, recolección, tratamiento y disposición final de Aceite Vegetal Usado*
- *Los alimentos no son de buena calidad, presentación, color, sabor, textura, cocción, etc.*
- *El rancho no cuenta con la infraestructura necesaria y acorde para la preparación de alimentos según lo establecido en la normatividad vigente, teniendo en cuenta que requiere intervención en paredes y techos porque presentan humedad*
- *En las visitas de la secretaría de salud a las ERON, se evidencia continuamente riesgo de medida sanitaria de cierre o suspensión de servicio.*
- *No se ha realizado la entrega de dotación a los manipuladores de alimentos.*
- *El operador no está al día con el pago de la bonificación de la PPL que labora como manipulador o distribuidor de alimentos.*

*En cuanto al seguimiento que se realiza a la prestación de servicios de salud, se evidencia una gran desarticulación en la prestación de los servicios de salud al PPL debido a la cantidad de operadores responsables de la prestación de los servicios de salud al interior de cada establecimiento de reclusión, ocasionando dificultades en el acceso y la continuidad en los tratamientos ordenados a la PPL.- además se evidencia la falta de equipos biomédicos y mantenimiento de los mismos, tecnología en salud necesarios para una prestación de servicios de salud con calidad.*

*De igual manera no se cuenta con un sistema de información que permita llevar en forma electrónica la historia clínica e intervenciones en salud a los PPL.*

- **Proceso Tratamiento Penitenciario.** Con relación a este proceso, se muestran algunas estadísticas que evidencian su desempeño y el aporte que realiza sobre la resocialización de los PPL.

**Educación de los PPL.** Los planes y programas desarrollados se establecen como parte del tratamiento penitenciario, tienen su sustento normativo sobre la ley 115 de 1994, Ley

General de Educación, que orienta y da lineamientos sobre la aplicación de cada uno de los programas educativos reglamentados, a continuación, se relacionan los programas de educación que se han desarrollado desde las vigencias 2017, 2018 y 2019, en donde se evidencia el crecimiento en la vinculación de los PPL a estas actividades:

**Tabla No. Cobertura programas de educación PPL**

PROGRAMAS	Año 2017	Año 2018	Año 2019
Estudio (educación formal, educación para el trabajo y el desarrollo humano, educación informal)	45.147	47.359	52.734
Educación superior	551	450	887
Enseñanza	1.711	1.850	1.515
Deporte y recreación	11.926	11.211	90.028
Cultura	21.483	22.152	55.399
Bachilleres ICFES	88	43	88
Bachilleres convenios educativos	1.229	1.356	

Fuente: Dirección de Atención y Tratamiento noviembre de 2019

Programa de autoabastecimiento: desde la vigencia 2013, se desarrolla este programa cuyo objetivo es la fabricación de uniformes y calzado para la dotación del personal privado de la libertad condenadas en los establecimientos de reclusión del orden nacional

Este programa permite recibir el beneficio de la redención de la pena y reconocimiento económico.

Tabla No. Personal PPL beneficiado con el programa de autoabastecimiento

AÑO	No. PPL	Valor Bonificaciones
2017	204	\$ 277.177.280
2018	215	\$ 342.465.177
2019	290	\$ 483.989.169

Fuente: Atención y tratamiento noviembre de 2019

**Actividades Ocupacionales:** se llevan a cabo actividades ocupacionales con el fin de apoyar la resolución y redención de pena del personal privado de la libertad, así:

**Tabla No. Estadística actividades ocupacionales**

ACTIVIDAD	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	INTERNOS AÑO 2017	INTERNOS AÑO 2018	INTERNOS AÑO 2019
<b>Agropecuarias</b>	329	337	323
<b>Círculos de productividad artesanal</b>	30.522	32.439	34.854
<b>Enseñanza</b>	1.712	1.851	1.943
<b>Industria</b>	1.228	1.301	1.285
<b>Servicios</b>	11.675	11.934	12.323
<b>Total</b>	<b>45.466</b>	<b>47.862</b>	<b>50.728</b>

Fuente: Dirección de Atención y Tratamiento noviembre de 2019

A noviembre de 2019, se cuenta con un total de 1.913 privados de la libertad ocupados en actividades productivas.

La cobertura de la dotación entregada a los PPL, es del 85% para los uniformes y del 25% para el suministro de botas.