

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 195

Bogotá, D. C., viernes, 27 de abril de 2018

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2018 CÁMARA DE REPRESENTANTES
por medio de la cual se transforma la Escuela Penitenciaria Nacional (EPN) en Institución de Educación Superior (IES) y se modifica el inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 (por la cual se organiza el servicio público de la educación superior) y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia,
DECRETA”:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto convertir la Escuela Penitenciaria Nacional (EPN), del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en Institución de Educación Superior (IES), Escuela Penitenciaria Nacional.

Artículo 2°. El inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

“**Artículo 137.** La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), que adelanten programas de educación superior, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Adicionado por el artículo 82, Ley 181 de 1995, así: La Escuela Nacional del Deporte continuará formando parte del Instituto Colombiano del Deporte, y funcionando como Institución Universitaria o Escuela Tecnológica de acuerdo con su naturaleza jurídica y con el régimen académico descrito en esta ley.

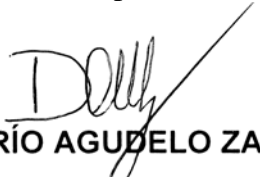
Parágrafo. El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), reglamentará el régimen de equivalencias correspondientes a los títulos otorgados por las instituciones señaladas en el presente artículo”.

Artículo 3°. La Institución de Educación Superior (IES) Escuela Penitenciaria Nacional (EPN), perteneciente al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en adelante continuará funcionando como Institución de Educación Superior (IES), Escuela Penitenciaria Nacional, de régimen especial, de acuerdo con su naturaleza jurídica, contexto pedagógico y especialidad académica descrito en las leyes, disposiciones de educación superior vigentes y Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE).

Artículo 4°. Ordénese el registro en la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CON) la actualización de las ocupaciones, denominaciones, funciones asociadas con competencias laborales de los empleados penitenciarios y carcelarios con base en la Clasificación Internacional Unificada de Ocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), normalizando la relación entre educación y empleo de estos trabajadores.

Artículo 5°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
REPRESENTANTE A LA CAMARA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES, GENERALIDADES

La penalización de la conducta siempre ha estado asociada al quehacer humano, en la prehistoria los primeros pobladores defendían con su vida a guerra limpia, la vida, la honra y los bienes, al evolucionar nacen las primeras organizaciones que se denominó en la mayoría de los sitios la tribu, estas inician a conceptualizar la seguridad del grupo de los riesgos externos (ataques, hurtos incluso robo de mujeres), de los riesgos internos como abusos entre los mismos de una familia, clan o tribu aparecen las sanciones que eran por lo general aplicadas por la cabeza visible del ente, esta situación prácticamente llega al sistema de sanciones y castigos que se infligían a los asaltantes externos y a los que cometían abusos internamente, la pena era divina y fatal, se sancionaba sin tener en cuenta el porqué de la conducta.

A la llegada de los españoles desde el siglo XV, encontraron a los chibchas y otras tribus que tenían una legislación penal y civil de gran influencia moral para su época. El pueblo obraba fielmente a un código o conjunto de normas cuya autoría se le atribuye al gobernante Nemequene. Las leyes eran concretas, el robo, la infidelidad y la mentira se sancionaban con pena de muerte, en ocasiones se torturaba al ladrón, la pena de muerte se aplicaba al homicida, vergüenza pública y ostracismo al cobarde, no fue frecuente la privación de libertad y su aplicación tenía el criterio de castigo, era de custodia mientras se aplicaba la

pena de muerte, así mismo existía el derecho de propiedad privada y los bienes pasaban a los hijos y a las esposas, a excepción de los objetos de uso personal que eran enterrados con el cadáver del propietario.

En la conquista y colonia se impusieron las leyes de los españoles, delitos, guarda de presos, tormentos, penas, perdones y clemencias. Los establecimientos de reclusión se consideran como un sitio previo a la ejecución, era castigo para la población española o criolla, el nativo era considerado esclavo, no disponía de libertad por su carácter de vasallo y su pena por lo general era la muerte.

Con el avance de las colonias aparecen las mazmorras, sitios de tortura subterráneos en la que sobrevivían pocos, los presidios y prisiones se construyen con el transcurrir del tiempo para el cumplimiento de las penas, destacándose las prisiones de Cartagena, Tunja, cárceles de la Real Cárcel, Cárcel del Divorcio, la de Zipaquirá y la de Santafé (Colegio de Nuestra Señora del Rosario), como muestras de la crueldad y poco respeto por la dignidad humana, lo importante era la venganza social contra quien cometía un delito.

En el gobierno de José Ignacio de Márquez en 1837, expidió el primer Código Penal Colombiano, el cual reproduce por primera vez los principios rectores de la ciencia penal y se introduce la pena privativa de la libertad como sanción fundamental, que cumplió en este momento con dos funciones: Colaborar con el proceso de formación del Estado que se desarrollaba en ese momento, es un elemento de la disciplina y del control social. Una parte del Código Penal fue el estatuto para las prisiones, el cual tenía como base la resocialización del delincuente.

Las normas carcelarias derogaban la legislación anterior, se propendieron por mantener en buenas circunstancias a los presos, lo que siempre quedó en el intento, trataron de ser cuidadosos con la selección y nombramiento del personal de custodia y vigilancia, se buscó que los internos tuvieran buen alojamiento, lo que siempre dio al traste por el hacinamiento, la educación, capacitación, actividades culturales, deportivas y los trabajos no daban los resultados esperados siempre fue en aumento el número de internos reincidentes, las cárceles se consideraban verdaderas universidades del delito, el fin de la pena fracasaba, el interno tenía donde pasar sus horas de sueño pero no sus horas despierto, en este lapso de tiempo estaba ocioso.

Las continuas guerras civiles, hacían olvidar el tema, volvió a tomar importancia en el gobierno del General Reyes, motivado por el hecho del 10 de febrero de 1904 el denominado atentado de Barro Colorado, expide el Decreto Legislativo número 9 del 21 de enero de 1905, la cual crea las primeras colonias penales y militares, nombrando un capellán, un médico y dos maestros de escuela para cada una de esos establecimientos, el decreto que buscó beneficiar a los internos se quedó en el intento.

La Ley 35 de octubre 15 de 1914 siendo Presidente el doctor José Vicente Concha y Ministro de Gobierno, Miguel Abadía Méndez, crea la Dirección General de Prisiones; reglamentada como entidad adscrita al Ministerio de Gobierno, al tenor literal el artículo 5° de la mencionada ley decía: “El Poder Ejecutivo procederá a organizar las prisiones nacionales sobre las bases siguientes:

- a) Deben quedar claramente definidas la manera como deban cumplirse cada una de las penas y el lugar de su cumplimiento.
- b) Procurar la clasificación de las Penitenciarías por razón de la duración de las condenas y de las principales zonas del país.

- c) La organización de una Penitenciaría central que sirva de norma a fin de unificar el sistema penitenciario de la República.
- d) La creación de una Dirección General de prisiones encargada de la organización de este ramo; de la formación de los Reglamentos de las prisiones, de la inspección y fiscalización de los mismo, del levantamiento de la estadística penal, de decretar la construcción y mejoramiento de los edificios; y de las demás funciones que le señale el Gobierno.
- e) El cargo de Director de las penitenciarías mayores deberá proveerse en persona idónea en la ciencia penal y de indiscutible moralidad. Para este fin pueden crearse en las facultades de Derecho, cursos apropiados de ciencia penitenciaria y de pedagogía y expedir títulos de idoneidad en esa materia; y
- f) Se propenderá a la creación de sociedades de patronato de presos, las que podrán subvencionarse por el Gobierno, sin dárseles carácter oficial”.

La Ley 35 de 1914 se reglamentó con el Decreto 1547 de 1914 permitiendo administrar los centros de reclusión denominados “Panópticos” dando inicio a la historia de los centros de reclusión de la nación.

El primer código penitenciario colombiano describe los lineamientos de la administración penitenciaria, comprende los años 1934 al 1963, con el Decreto-ley 1405 de 1934 (julio 7), sobre el Régimen Penitenciario y Carcelario, dando origen al primer Código Penitenciario y Carcelario.

Nuevo código penal, código de procedimiento penal y ley de vagos. En las Leyes 95 y 205 de 1936, artículo 13 de la Ley 124 de 1937 y Decreto legislativo número 2300 de 1936: Código de procedimiento penal; Ley 94 de 1938 y decretos legislativos números 1111 y 1699 de 1938, aumenta las penas por ende la rotación de internos es menor y el hacinamiento se agrava.

Ley 48 de 1936 (marzo 13). Sobre vago, maleante y ratero. “Artículo 1°. Se presume que son vagos: El que habitualmente y sin causa justificativa no ejerce ocupación u oficio lícito o tolerado, y cuyos en antecedentes den fundamento para considerarlo como elemento perjudicial a la sociedad. El que habitualmente y sin causa justificativa se dedique a la mendicidad. El que habitualmente induzca o mande a sus hijos, parientes o subordinados que sean menores de edad a mendigar públicamente y los que, en general, se valgan de menores para el mismo fin. Artículo 3°. (Artículo modificado por el artículo 3° del Decreto 1426 de 1950). El nuevo texto es el siguiente: Los responsables de los hechos contemplados en el artículo 1°. Serán condenados a colonia agrícola y penal, de uno a cinco años. Accesoriamente se podrá imponer al sentenciado la prohibición de residir en determinado lugar, por el espacio de seis meses a dos años, pudiendo ser definitiva tal prohibición, según el carácter antisocial del responsable y las demás circunstancias que aconsejen tal medida”. Obsérvanos en esta legislación que se imponen penas pero el sistema no es apto para absorber tantas personas capturadas. 1940 se construyen penitenciarías, como parte de los dispositivos de control social promovidos por el desarrollo del capitalismo, se construyen o termina de construirse las penitenciarías de La Picota, Palmira y Popayán. Obligando a una reestructuración en la Dirección General de Establecimientos de Detención, Penas y Medidas de Seguridad (Minjusticia).

En 1958 la Junta Militar de Gobierno retoma la Ley de Maleantes y la doctrina de la peligrosidad con el ánimo de restablecer el orden constitucional, la situación del ramo

carcelario y penitenciario al término de la Junta Militar, las apreciaciones que el Ministro de Justicia Rodrigo Noguera hace sobre el Departamento de Prisiones. Allí describe la importancia del Estado en el proceso de resocialización del penado, aconseja que se debe hacer un estudio del mismo y por medio de este hacer un seguimiento de las condiciones que lo llevaron a cometer el delito. Recalcaba la importancia de actualizar el Código Penitenciario Decreto 1405 de 1934 e introducir uno nuevo que tuviera presente el Régimen Progresivo, pues, ayudaría al interno a sortear los obstáculos de la resocialización.¹

En 1960 se reestructura la División de Penas y Medidas de Seguridad (Minjusticia). En 1964 en la presidencia de Guillermo León Valencia, se legisla en materia penitenciaria. Por Decreto se reforma y adiciona el Código Carcelario y Penitenciario, Decreto-ley 1405 de 1934, y se dictan disposiciones comunes a todos los establecimientos de reclusión. Es de anotar, los 290 artículos que componen este nuevo decreto, 237 se insertaron después, en su total literalidad, el Decreto 1817 de 1964, que constituyó el segundo Código Penitenciario hasta la expedición del de 1993, cambiando la denominación de Departamento de Establecimientos de Detención, Penas y Medidas de Seguridad por el antiguo nombre de Dirección General de Prisiones.²

El Decreto 2160 de 1992 por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y se crea el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

La Ley 65 de 1993. “Artículo 15. El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, como establecimiento público adscrito al “Ministerio de Justicia y del Derecho” con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines”.

La Ley 1709 de 2014 busca mejorar las condiciones de reclusión, humanización del sistema, fortalecimiento institucional, régimen de libertades, coordinación con otras entidades, ser expedita para la aplicación de los beneficios administrativos para los internos y aplicar el principio de enfoque diferencial, que permite proporcionar un tratamiento penitenciario a la población reclusa en atención a sus características especiales como la edad, género, orientación sexual, étnica y situación de discapacidad (artículo 2° de la Ley 1709 de 2014), las anteriores no han sido posibles puesto que se cuenta con el sistema progresivo pero no con el suficiente personal idóneo para aplicarlo en forma efectiva.

Hasta acá lo estudiado nos deja ver que los gobiernos se han preocupado en materia penal por la aplicación de las normas que la pena se cumpla en tiempo no en calidad sin que se resocialice al interno que pasa por una cárcel, aumentando la reincidencia y saliendo mejor preparados para delinquir. La rehabilitación, no funciona en Colombia, las cifras sobre reincidencia dan cuenta del fracaso. Según el Inpec, en promedio, en el período 2002-2012, el 15 por ciento de la población interna tenía condenas anteriores. El punto más alto se presentó en 2005, con un 17,1 por ciento.

¹ 100 años construyendo el sistema penitenciario y carcelario. Agosto 10 de 2014.

² *Ibidem*.

NORMAS QUE SUSTENTAN EL PROYECTO DE LEY CONSTITUCIÓN POLÍTICA

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

“Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

LEY 30 DE 1992, “POR LA CUAL SE ORGANIZA EL SERVICIO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”

Artículo 137. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y

de la Policía Nacional que adelanten programas de Educación Superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme lo dispuesto en la presente ley. (...)

Ley 65 de 1993 CÓDIGO PENITENCIARIO Y CARCELARIO

“Artículo 42. *Programas de educación y actualización.* La Escuela Penitenciaria Nacional organizará programas de educación permanente y de información, que conduzcan a la capacitación y actualización en el ramo científico y técnico penitenciario y carcelario, para los miembros de la institución, la Policía Judicial, Policía Nacional, funcionarios judiciales, personal penitenciario extranjero que quiera ampliar sus conocimientos en la materia y los profesionales en general. Los programas incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los Derechos Humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario. ...”.

Decreto 407 de 1994 “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.”

“Artículo 18. *Derechos...* Recibir capacitación para el mejor desempeño de sus funciones. Participar en igualdad de condiciones, en todos los programas de bienestar social que para los servidores y sus familiares, tales como vivienda, educación, recreación, culturales, deportes y programas vacacionales.

Participar en los concursos y cursos que le permitan obtener promociones dentro del servicio. Las demás que señalan la Constitución, las leyes y los reglamentos”.

“Artículo 67. *Programas de bienestar social.* El Inpec, establecerá para los funcionarios y sus familiares programas de bienestar social relacionados con la educación, la salud, la recreación, el deporte y la cultura, con el objeto de elevar su nivel de vida y de propender a su mejoramiento social y cultural”.

“Artículo 72. *Política de capacitación.* El Inpec, determinará la política de capacitación y especialización que comprende la formación de acuerdo con las necesidades y el nivel de preparación de los recursos humanos que aquella demanda”.

“Artículo 73. *Programas.* La formulación de programas con el fin de ampliar los conocimientos, desarrollar las habilidades y aptitudes del personal en servicio y obtener un mayor rendimiento del empleado en el desempeño de sus funciones, estará a cargo de la Escuela Penitenciaria Nacional, (...) Además, la Subdirección Escuela Penitenciaria deberá organizar los cursos de capacitación para los funcionarios recién incorporados al Instituto de acuerdo con lo estipulado en la Ley 65 de 1993”.

“Artículo 93. *Clases de cursos.* Los cursos podrán ser de formación, orientación, complementación, capacitación, actualización y de especialización.

Son cursos de formación los que preparan a los aspirantes a ingresar a cargos en el ramo penitenciario y carcelario para el correcto desempeño de los mismos, los cuales se adelantarán en la Escuela Penitenciaria Nacional en su sede central o en las regionales y serán de obligatorio cumplimiento para los empleados que ejerzan funciones de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional.

Son cursos de orientación penitenciaria los que preparan a los aspirantes profesionales con título de formación universitaria para ingresar como oficiales logísticos y oficiales de tratamiento. Dichos cursos se adelantarán en la Escuela Penitenciaria Nacional.

Los cursos de complementación tienen como finalidad perfeccionar a los bachilleres auxiliares para ingresar como dragoneantes a la Carrera Penitenciaria y Carcelaria.

Son cursos de capacitación los que tienen como finalidad perfeccionar los conocimientos de los funcionarios que aspiran a ascender dentro de la misma, para el ejercicio correcto de su nuevo desempeño.

Son cursos de actualización los que se dispongan periódicamente para enterar a los servidores del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), de las reformas y avances de la legislación, la técnica y la ciencia penitenciarias.

Son cursos de especialización los que se organizan para preparar a los miembros del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en ramas determinadas del servicio penitenciario.

La subdirección de la Escuela Penitenciaria Nacional directamente o a través de otras instituciones académicas de reconocida credibilidad y bajo la dirección de aquélla, será la responsable de la programación y ejecución de los mencionados cursos”.

“Artículo 100. *Promociones y ascensos.* Los empleados escalafonados en carrera penitenciaria tendrán prelación para ser ascendidos a los empleos vacantes de la categoría inmediatamente superior.

Todo ascenso deberá producirse mediante curso o concurso, el que debe realizarse para asegurar la igualdad de oportunidades al personal que reúna los requisitos exigidos; se tendrá en cuenta además la antigüedad, méritos laborales, calificación de servicios, cursos de capacitación o especialización y calidades especiales” (...)

“Artículo 117. *Definición del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional.* Es un organismo que cumple un servicio esencial del Estado, armado, de carácter civil y permanente, al servicio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), e integrado por personal uniformado, jerarquizado, con régimen y disciplina especiales.

Sus miembros recibirán formación, capacitación, complementación, actualización y especialización en la Escuela Penitenciaria Nacional...

Parágrafo. Para la formación, capacitación y actualización del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), podrá establecer centros docentes en los Departamentos que estime necesarios para estos fines. Así mismo, firmar convenios con instituciones similares extranjeras, previa autorización del Consejo Directivo, para que sus miembros adelanten dichos cursos, los cuales serán convalidados si cumplen con los requisitos del curriculum debidamente aprobados”.

“Artículo 119. *Requisitos.* Para ingresar al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, se requiere acreditar los siguientes requisitos: Poseer título de bachiller en cualquiera de sus modalidades y acreditar resultado de los exámenes del Icfes”.

FORMACIÓN, ASCENSOS Y OTRAS DISPOSICIONES.

“Artículo 135. *Escuela Penitenciaria.* La Subdirección de la Escuela Penitenciaria tendrá como misión la planeación, organización y realización de los cursos de formación, orientación, capacitación, actualización y especialización del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional para el ingreso y ascenso del escalafón penitenciario de acuerdo a este Decreto y a las políticas y aprobación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”.

“Artículo 136. *Cursos de formación, orientación, complementación, capacitación y especialización.* Los cursos de formación, orientación, complementación, capacitación y especialización, serán programados, planeados y ejecutados por la Escuela Penitenciaria Nacional” (...)

“Artículo 163. *Asistencia social.* Los empleados del Instituto y su familia, serán asistidos en sus necesidades o requerimientos de consejería, estudio de casos, beneficios sociales de orden educativo, cursos de capacitación, de conformidad con los programas integrales desarrollados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”.

Decreto 4151 de 2011, “por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), y se dictan otras disposiciones”.

“Artículo 15. *Dirección de Custodia y Vigilancia.* Son funciones de la Dirección de Custodia y Vigilancia, las siguientes: Diseñar, controlar y evaluar planes, proyectos y programas en materia de seguridad y administración carcelaria y penitenciaria para procurar la protección de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y sus visitantes.

Determinar estrategias, dirigir y coordinar los planes de defensa, estudios de seguridad, programas de orden logístico y táctico que garanticen la prestación del servicio de custodia y vigilancia en los establecimientos de reclusión.

Formular recomendaciones para el desarrollo de los procesos de incorporación, ascenso, formación, orientación, complementación, capacitación, actualización, especialización, entre otros, del Cuerpo de Custodia y Vigilancia”.

“Artículo 16. *Subdirección de Cuerpo de Custodia.* Son funciones de la Subdirección de Cuerpo de Custodia, las siguientes:

(...)

3. Proponer a la Dirección Escuela de Formación, a la Subdirección de Talento Humano y a la Dirección de Custodia y Vigilancia, la ejecución de los programas de formación profesional y especializada referentes a la administración, desarrollo y mejoramiento del servicio del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

4. Formular recomendaciones a la Dirección Escuela de Formación y a la Subdirección de Talento Humano en relación con el proceso de selección del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia que se presenta para cursos de ascenso y especialización”.

“Artículo 23. *Funciones de la Dirección Escuela de Formación.* Son funciones de la Dirección Escuela de Formación, las siguientes:

Liderar y adoptar políticas institucionales en materia de inducción, formación, capacitación y actualización del personal de atención y tratamiento, y de custodia y vigilancia.

Liderar el diseño y ejecución de los programas académicos para la formación, capacitación, entrenamiento y reentrenamiento del personal de atención y tratamiento, y de custodia y vigilancia, acorde con metodologías pedagógicas y atendiendo las necesidades de la Entidad.

Liderar el desarrollo de estudios e investigaciones relacionadas con la gestión de la Dirección y el objeto misional de la entidad.

Establecer convenios nacionales e internacionales de cooperación, dirigidos a la capacitación y actualización del personal de atención y tratamiento, y de custodia y vigilancia, en temas específicos del sistema penitenciario y carcelario.

Liderar el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos inherentes a la gestión de la Dirección, de acuerdo con las normas que regulan la materia. Avalar las certificaciones académicas derivadas de la ejecución de sus programas. Dirigir el desarrollo

e implementación de los procesos de formación y capacitación solicitados por organismos nacionales e internacionales en los asuntos relacionados con los programas ofrecidos por la Dirección.

Avalar las certificaciones académicas derivadas de la ejecución de sus programas.

Dirigir el desarrollo e implementación de los procesos de formación y capacitación solicitados por organismos nacionales e internacionales en los asuntos relacionados con los programas ofrecidos por la Dirección”.

JURISPRUDENCIA

Sentencia T-762 de 2015 POLÍTICA CRIMINAL-Concepto

“La política criminal ha sido definida por esta Corte como el conjunto de respuestas que un Estado adopta para hacer frente a las conductas punibles, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en su jurisdicción. En esa medida, busca combatir la criminalidad a partir de diferentes estrategias y acciones en el ámbito social, jurídico, económico, cultural, administrativo y/o tecnológico, entre otros”. (Subrayas fuera de texto).

La Corte Constitucional con el Auto 121 de febrero 22 de 2018 recordó el estado de cosas inconstitucional (ECI) y dio nuevas instrucciones para superar los graves problemas que persisten en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, como una contribución a la solución de este impasse he diferentes escenarios se ha propuesto educación, capacitación e instrucción que de seguro se logra si le damos el nivel de educación superior a la formación de los funcionarios que atienden la resocialización de la Persona Privada de la Libertad (PPL).

NORMAS INTERNACIONALES

“LEY ORGÁNICA 1/1979, de 26 de septiembre, LEY GENERAL PENITENCIARIA, ESPAÑA

CONSEJO DE EUROPA. COMITÉ DE MINISTROS

Recomendación Rec. (2006) del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas.

(Adoptada por la Comisión de Ministros de 11 de enero de 2006, durante la 952 Reunión de los Delegados de los Ministros).

Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley *Resolución 1989/61 del Consejo Económico y Social.

Reglas Mínimas Para el Tratamiento de los Reclusos *Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 22 de agosto a 3 de septiembre de 1955”.

CONCEPTO POSITIVO DEL SEÑOR GENERAL DIRECTOR DEL INPEC. BRIGADIER GENERAL JORGE LUIS RAMÍREZ ARAGÓN.

“Viabilidad educativa.

Es importante precisar bajo el marco normativo que desde la creación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), se ha concebido a la Escuela Penitenciaria Nacional como la encargada de la profesionalización de la carrera penitenciaria, es así que, la Ley 65 de 1993 en su artículo 42 establece que: “La Escuela Penitenciaria Nacional organizará programas de educación permanente y de información, que conduzcan a la capacitación y actualización en el ramo científico y técnico penitenciario y carcelario, para los miembros de la institución, la Policía Judicial, Policía Nacional, funcionarios judiciales, personal penitenciario extranjero

que quiera ampliar sus conocimientos en la materia y los profesionales en general. Los programas incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los Derechos Humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario. ...” dándole así la facultad exclusiva de capacitar a sus funcionarios y aquellas instituciones que así lo requieran, facultad que es reforzada en la Ley 1709 de 2014 en su artículo 38.

Igualmente el estatuto de carrera para los funcionarios del Inpec, establecido en el Decreto 407 de 1994, en su artículo 135 que: “La Subdirección de la Escuela Penitenciaria tendrá como misión la planeación, organización y realización de los cursos de formación, orientación, capacitación, actualización y especialización del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional para el ingreso y ascenso del escalafón penitenciario de acuerdo a este decreto y a las políticas y aprobación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”.

Ahora bien, conscientes de que el Sistema Penitenciario Colombiano debe cumplir con una misión fundamental como es la de preparar al interno para su adecuada reinserción a la sociedad a través de los servicios de atención básica, tratamiento penitenciario y seguridad, también se es consciente que la eficiencia de una Institución está íntimamente ligada a la calidad en la preparación y formación del talento humano con que se cuenta. Desde esta perspectiva, la Escuela Penitenciaria Nacional se ha proyectado en estos cuatro últimos años hacia el fortalecimiento de las actividades curriculares con personal altamente calificado en cada una de las áreas penitenciarías al punto de tener un procedimiento preestablecido en la selección de docentes lo que permite que se avance a partir de procesos formativos hacia el cumplimiento óptimo de la misión y alcance de la visión.

Ahora bien la Escuela Penitenciaria Nacional ha desarrollado una serie de estrategias académicas que apuntan hacia la profesionalización de los servidores penitenciarios es así que mediante Resolución número 4430 del 31 de mayo de 2011, la Secretaría de Educación de Cundinamarca otorgó el registro de los programas de formación laboral como Institución para el Trabajo y Desarrollo Humano en la denominación de Técnico Laboral en el Adiestramiento y Manejo de Caninos y Técnico Laboral en Servicios Penitenciarios, así mismo mediante Resolución número 08295 del 29 de octubre de 2014 se otorgó el registro como técnico laboral del programa Técnico Laboral en Investigador de Criminalística y Judicial.

Este avance marca el camino para establecer una propuesta en la promoción profesional del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y personal administrativo, a través de programas de formación técnica, tecnológica y profesional en el contexto de la Educación Superior con el propósito de lograr coherencia, pertinencia e integralidad en la gestión organizacional garantizando que el talento humano penitenciario tenga la capacidad y la competencia para hacer frente con eficiencia y eficacia a la misión encomendada.

En este sentido, consolidar la Escuela como una Institución de Educación Superior permitirá mejorar no solo el desarrollo de sus programas de formación sino también incursionar de forma autónoma en el área de la investigación y por ende la profesionalización de sus funcionarios en general y de aquel personal no adscrito a la Institución que quiera incursionar en el campo penitenciario de tal manera que los servicios institucionales respondan a la calidad exigida en los objetivos trazados por el Ministerio de Educación Nacional para este tipo de instituciones y por el Inpec, dando como resultado significativo el impulso de estudios, planes, proyectos y programas cuyo objetivo sea no solo la reinserción social

efectiva de la persona que ha trasgredido la ley penal sino la realización de estudios desde el ámbito de la criminología como ciencia y de la seguridad integral vista desde el contexto de lo penitenciario.

A partir del ámbito del desarrollo de la Carrera Administrativa al ser la Escuela Penitenciaria Nacional una Institución de Educación Superior, supone un orden en el desarrollo de la misma dando la posibilidad real al cumplimiento de la movilidad en el sistema específico de carrera.

Desde el ámbito de la investigación la Escuela Penitenciaria Nacional como Institución para el Trabajo y el Desarrollo Humano no permite la vinculación a Colciencias, lo que implica que el semillero de investigación que en la actualidad existe supla esta necesidad apoyado por la Universidad Santo Tomás; al lograr ser la Escuela una Institución de Educación Superior se desarrollará este campo del conocimiento de forma autónoma e independiente. No obstante lo anterior, en el campo de la investigación se viene presentando estudios orientados a generar el debate en torno a lo misional y la vinculación teórica al ámbito internacional para ello se utiliza la página institucional de la Escuela como mecanismo de divulgación.

Viabilidad social y cultural

Apelar a una educación superior permite una postura más relevante del conocimiento que se adquiere, encaminada a concebir la labor penitenciaria más allá de la sola operatividad posesionándola con un sentido humano más profundo, donde el conocimiento este dirigido a construir nuevas alternativas para resolver los problemas del contexto penitenciario a través de nuevas prácticas encaminadas a brindar resultados efectivos en el cumplimiento de la misión institucional la cual como se ha mencionado está basada en el desarrollo y re significación de las potencialidades de las personas privadas de la libertad, mediante el tratamiento penitenciario, la atención básica y seguridad, fundamentados en el respeto de los Derechos Humanos.

De igual forma, es importante recordar que el Inpec en su visión se propone ser reconocido por su contribución a la justicia, mediante la prestación de los servicios de seguridad penitenciaria y carcelaria, atención básica, resocialización y rehabilitación de la población reclusa, soportado en una gestión efectiva, innovadora y transparente e integrada por un talento humano competente y comprometido con el país y la sociedad.

Frente a la responsabilidad que le asiste al Inpec en su misión y visión y su relación con la potencialización de los conocimientos del talento humano encargado de desarrollar los servicios que se le han encomendado, es importante citar a Misas (2004), quien invoca: “El lugar estratégico que ocupa actualmente la educación superior, exige a las instituciones y a los programas curriculares y de investigación rendir cuentas ante la sociedad del servicio que prestan. La educación superior debe hacer transparente su tarea social, no sólo para establecer un diálogo productivo con la sociedad, sino también para poner en evidencia su importancia y la calidad de sus servicios” (p.16).

En este aspecto los servicios prestados por el Inpec tienen una gran connotación social pues el desarrollo y resultados de los mismos redundan de manera significativa en el bienestar de la sociedad. En la actualidad, los índices de la criminalidad presentes en el territorio colombiano y fenómenos criminológicos tales como la transnacionalización del delito, han marcado negativamente la imagen del país y han causado gran preocupación y temor en la comunidad, lo que implica que el servidor penitenciario adquiera a través de una formación

profesional, la actualización y la especialización, la flexibilidad necesaria para ser parte activa no solo de las transformaciones actuales que afectan a la comunidad en este sentido, sino también de los cambios futuros, orientando sus acciones de tal forma que su contribución positiva a la sociedad trascienda del interior y le permita abordar la problemática social desde su contexto y aportar en el desarrollo de soluciones en este caso, mediante programas de tratamiento penitenciario y prevención del delito que en últimas redunden en los índices de dicha criminalidad, lo anterior aunado al proceso de paz que en la actualidad se desarrolla lo que implica un trabajo serio y profesional en el tema de post conflicto y su incidencia en el campo penitenciario.

Viabilidad política

Encontramos que es la coyuntura ideal si se tiene en cuenta la propuesta del Gobierno Nacional para los próximos cuatro años enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual establece como uno de sus pilares el de la Educación cuando en el mismo establece: “El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”.

En dicho Plan se propone: “la creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad y especialización”.

También se plantea la creación del Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC) y el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) como instrumentos para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las aptitudes logrados por las personas y flexibilizar la oferta educativa, obteniendo la integración entre las diferentes tipos de educación (formal y para el trabajo y el desarrollo humano).

Frente a este aspecto se debe tener presente que existe un antecedente POLÍTICO Y JURÍDICO del año 1995 el cual es importante mencionar y que trata sobre la reforma realizada a la Ley 30 de 1992, que consideramos es aplicable en la consecución de poder lograr convertir la Escuela Penitenciaria Nacional en una Institución de Educación Superior, norma esta que organizó el servicio público de la Educación Superior y que en su tenor literal dice:

(...) Artículo 137. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de educación superior, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Adicionado por el artículo 82, Ley 181 de 1995, así: La Escuela Nacional del Deporte continuará formando parte del Instituto Colombiano del Deporte, y funcionando como Institución Universitaria o Escuela Tecnológica de acuerdo con su naturaleza jurídica y con el régimen académico descrito en esta ley.

Parágrafo. El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), reglamentará el régimen de equivalencias

correspondientes a los títulos otorgados por las instituciones señaladas en el presente artículo...

Viabilidad financiera

El Inpec como establecimiento público, con patrimonio independiente y autonomía administrativa, es el responsable del funcionamiento de la Escuela Penitenciaria Nacional a la cual se le asigna anualmente el presupuesto que requiere para su funcionamiento.

La posibilidad que la Escuela Penitenciaria alcance la calidad de Institución de Educación Superior (IES) es la oportunidad para que Colombia sea pionero en la región, en ofrecer programas de Educación Superior en materia penitenciaria; en este orden de ideas en un principio se hace necesario el compromiso irrestricto entre los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia de apoyar financieramente a la institución de Educación Superior naciente hasta que esta cumpla con todos y cada uno de los requisitos exigidos por el Ministerio de Educación Nacional, una vez surtidos los mismos y ofertando ya la Institución de Educación Superior sus programas los recursos conseguidos permitirían auto sostenibilidad financiera en el desarrollo de los programas que oferte, requiriendo un apoyo mínimo del Estado (en este caso Inpec) para su mantenimiento tanto físico y logístico.

Otros aspectos a tener en cuenta

Con relación a la viabilidad jurídica es importante retomar lo ya planteado en el acápite denominado Viabilidad política en su parte final, así mismo tener presente que uno de los trámites que demanda más tiempo y gestión es el relativo al proyecto de ley que crea la Institución de Educación Superior (IES) en el Inpec, y aunque el MEN, afirma que en el artículo 42 de la Ley 65 de 1993, no organiza a la Escuela como una IES y que por consiguiente no está autorizada para la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior, teniendo que necesariamente, según su concepto, tramitar una norma para tal fin, es oportuno, replantear y argumentar ante el Ministerio el reconocimiento de este artículo como el fundamento legal que da vida jurídica a la IES en el Inpec.

El artículo en su tenor literal dice: “...**Artículo 42. Programas de educación y actualización.** La Escuela Penitenciaria Nacional organizará programas de educación permanente y de información, que conduzcan a la capacitación y actualización en el ramo científico y técnico penitenciario y carcelario, para los miembros de la institución, la Policía Judicial, Policía Nacional, funcionarios judiciales, personal penitenciario extranjero que quiera ampliar sus conocimientos en la materia y los profesionales en general. Los programas incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los Derechos Humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario...”.

Ahora bien la Ley 30 de 1992 manifiesta: “...**Artículo 58.** La creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de Educación Superior corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales, o a las entidades territoriales que se creen, con el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Al proyecto de creación debe acompañarse por parte del Gobierno un estudio de factibilidad socioeconómico aprobado por el Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)...”.

Argumentación ante el Ministerio de Educación

La Ley 30 fue creada en el año 1992 y la Ley 65 es del año 1993, al ser posterior cabe interpretar, por lo tanto que el requisito de “...La creación de universidades estatales u

oficiales y demás instituciones de Educación Superior corresponde al Congreso Nacional...” fue cubierto por esta norma, toda vez que el artículo 42 crea y faculta la Escuela Penitenciaria Nacional para organizar programas de educación permanente y de información, que conduzcan a la capacitación y actualización en el ramo científico y técnico penitenciario y carcelario; igualmente señala que Los programas incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los Derechos Humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario lo que va en consonancia con el artículo 17 de la Ley 30 de 1992 el cual dice: “...**Artículo 17.** Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel...”, destacando aquí que el subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional C-420 de 1995.

En el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 se establece que son Instituciones de Educación Superior: a) Instituciones Técnicas Profesionales y en el artículo 17 se complementa señalando que son instituciones técnicas profesionales, aquellas FACULTADAS LEGALMENTE para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y especialización es su RESPECTIVO CAMPO DE ACCIÓN, y la Ley 65 de 1993 FACULTA a la Escuela para dicho cometido.

Igualmente el Ministerio no puede exigir más de lo que la NORMA establece, ya que la creación de IES ESTATALES no se encuentra reglamentada a diferencia de la creación de las IES de carácter particular. (Decreto 1478 de 1994).

Frente a las normas internacionales, es importante resaltar la exigencia de un alto nivel formativo del personal encargado de administrar los establecimientos penitenciarios. En este sentido, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en su primera parte, reglas de aplicación general, inciso 46 sobre personal penitenciario, hace énfasis en la profesionalización de los funcionarios penitenciarios, enmarcando su preparación en un proceso continuo, con un nivel intelectual suficiente, que mejore sus conocimientos y su capacidad profesional. Por su parte, las directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, otorga una importancia primordial a la selección, educación y capacitación de los funcionarios; en este aspecto el código establece que los gobiernos.

Promoverán la educación y la formación mediante un intercambio provechoso de ideas en los planos regional e interregional, así mismo se plantea que para un ejercicio eficaz de las funciones de quienes se encargan de hacer cumplir la ley se requiere de una capacitación profesional continua y completa.

En cuanto al bloque de constitucionalidad es pertinente resaltar los artículos 67 (derecho a la educación), 68 (...La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente...) y 69 (autonomía universitaria).

Frente a las normas que serían afectadas al ser creada la Institución de Educación Superior se estaría frente al Decreto 407 el artículo 93 el cual debe ser modificado en toda su estructura, el artículo 100 por el tema a de educación superior, el cual debe ser también estudiado y actualizado conforme a la IES, los artículos 135, 136 los cuales deben ajustarse”. Por las anteriores anotaciones, dejo a consideración del Honorable Congreso de Colombia el presente **proyecto de ley**, por medio del cual se modifica el inciso primero del artículo 137

*de la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”
y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,



IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de abril del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Iván Darío Agudelo Zapata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.