



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - N° 521

Bogotá, D. C., martes 12 de agosto de 2008

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 75 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica y derogan algunos artículos de la Ley 65 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

PRINCIPIOS RECTORES Y CONTENIDO

Artículo 1°. *Dignidad humana.* El Estado garantizará que toda persona privada de la libertad sea tratada con dignidad. Se prohíbe toda forma, manifestación o conducta que tienda a excluir a estas personas de la sociedad.

Artículo 2°. *Integración normativa.* En el Sistema Penitenciario y Carcelario se aplicarán las normas sobre Derechos Humanos contenidas en la Constitución Política y en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, además estará orientado por las Reglas Mínimas para el Servicio de los Reclusos, el Conjunto de Principios para la Protección de 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.

Artículo 3°. *Legalidad.* Nadie podrá ser recluso en establecimiento penitenciario o carcelario sino por mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivos propiamente contenidos en la ley.

No podrá ejecutarse pena ni medida de aseguramiento en forma distinta a la prevista en la ley.

Quien se encuentre privado de la libertad no podrá ser sancionado disciplinariamente, ni sometido a medida administrativa sino por expreso mandato legal o reglamentario, ni podrá serlo dos veces por la misma conducta. Tampoco podrá ser sancionado sin haber sido informado de la infracción que se le atribuye y sin que se le haya permitido previamente ejercer su defensa en un debido proceso.

Toda actividad carcelaria y penitenciaria se deberá fundar en la Constitución, los Tratados y Convenios Internacionales sobre la materia, la ley y los reglamentos dictados conforme a ellas y a las resoluciones oficiales.

Artículo 4°. *Favorabilidad.* En la interpretación y aplicación de la ley y de los reglamentos penitenciarios y carcelarios rige el principio de favorabilidad. La ley permisiva es favorable aun cuando sea posterior y se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Artículo 5°. *Igualdad.* Este código se aplicará sin discriminación alguna por razones tales como sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Lo anterior no obsta para que se puedan establecer distinciones razonables por motivos derivados de la política penitenciaria y carcelaria, cumplimiento de los fines de la pena, la efectividad de las medidas impuestas y la protección de los Derechos Humanos del interno.

Los adultos mayores o tercera edad se les atenderán de una manera especial y específica por las condiciones naturales.

La mujer en estado prenatal, natal, posnatal o la persona cabeza de familia gozará del servicio especial establecido en la Constitución Política, en la ley y en los tratados internacionales.

De igual manera se garantizará los derechos de los grupos étnicos con un servicio acorde a sus particularidades culturales y sociales.

Artículo 6°. *Limites a la privación de la libertad.* La persona sometida a captura o encarcelamiento, ejercerá sus derechos, los que no se le suspenderán o restringirán como consecuencia de la privación de la libertad acorde al control de Constitucionalidad.

Artículo 7°. *Trascendencia mínima.* La ejecución de la pena, la detención preventiva o la captura, no afectará a terceros, principalmente al núcleo familiar quienes deberán tener atención del Estado respecto a cada situación particular.

Artículo 8°. *Solidaridad.* La privación de la libertad se ejecutará en un sistema que propicie por parte del Estado, de la sociedad y los particulares formación en artes y oficios, alternativas de trabajo con justa remuneración, educación, actividades deportivas, artísticas, interacción social y las demás actividades que ayuden a la reinserción social.

Artículo 9°. *Presunción de inocencia.* La persona capturada o detenida preventivamente se presume inocente, recibirá un trato acorde con este principio y en todo caso se mantendrá separada de las personas condenadas con sentencia ejecutoriada.

De igual manera rige el principio de presunción de inocencia y la resolución favorable de la duda en las investigaciones disciplinarias que se realicen por infracción al sistema penitenciario y carcelario.

Artículo 10. *Objeto de la detención preventiva.* La detención preventiva tiene por objeto asegurar la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad en especial de las víctimas y la efectividad de la pena impuesta.

El sistema Nacional Penitenciario y Carcelario a través del servicio de asistencia social colaborará con los detenidos que voluntariamente quieran hacer uso de los modelos de justicia restaurativa.

Artículo 11. *Funciones y finalidad de la pena y de las medidas de seguridad.* La pena tiene función de atención interna, protección del condenado y su reinserción social a través del servicio penitenciario y pospenitenciario, atendida desde el momento de la ejecución de la pena de prisión.

Artículo 12. *Objetivo del servicio penitenciario.* El objetivo del servicio penitenciario es brindar las oportunidades de desarrollo humano para que el condenado se integre socialmente, preparándolo para su vida en libertad a través de su formación integral, disciplina y el mejoramiento de las relaciones familiares y atención biosicosocial, cultural, afectivo y emocional.

El servicio penitenciario debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida en libertad, en cuanto estas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona. El servicio penitenciario como conducto al cumplimiento de la pena se regulará por el sistema progresivo.

Artículo 13. *Judicialidad.* La ejecución de la pena privativa de la libertad estará sujeta a control judicial, de conformidad con lo dispuesto en la ley. Los jueces de Ejecución de penas y medidas de seguridad controlarán, en caso de queja, la legalidad de los actos de la administración que afecten derechos o beneficios de los internos.

Artículo 14. *Prevalencia.* Las normas rectoras son obligatorias y prevalecen sobre cualquier otra disposición de este código. Serán utilizadas como fundamento de interpretación.

Artículo 15. *Contenido del código.* Este código regula la ejecución de la privación de la libertad, cuando obedezca al cumplimiento de la pena, detención preventiva o captura.

Artículo 16. *Legalización de la captura y de la detención. Modificado Decreto 2636 de 2004, artículo 1°.* Nadie podrá permanecer privado de la libertad en un establecimiento de reclusión señalado por la ley sin que se legalice su captura o su detención preventiva, en los términos previstos en el Código de Procedimiento Penal.

Respecto de la persona aprehendida, el Director del Establecimiento Carcelario, deberá verificar la existencia de mandamiento escrito de la autoridad judicial que ordena mantenerla privada de la libertad con las formalidades legales, la indicación de los motivos de la captura y de la fecha en que esta se hubiere producido. Así mismo, procederá a ordenar su registro en los términos señalados en el Reglamento General.

TÍTULO II

SISTEMA NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO

Artículo 17. *Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.* El Sistema Penitenciario y Carcelario estará integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, y las cárceles del orden territorial y se regirá por las disposiciones contenidas en este código.

Artículo 18. *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.* El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario es un establecimiento adscrito al Ministerio de Justicia y del Interior, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, regulada- supervisada por un Consejo Directivo; el Inpec está integrado por los Centros de reclusión a su cargo y se denominarán del orden nacional, por la Escuela Nacional Penitenciaria y sus sedes alternas, Direcciones Regionales, casas pospenados y por las demás propiedades que se asignen para su funcionamiento.

Artículo 19. *Funciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.*

1. Velar por la debida ejecución de las penas privativas de la libertad como lo define el presente código.
2. Administrar, dirigir y ejercer la vigilancia y custodia de los centros de reclusión del orden nacional.
3. Formar, capacitar, complementar, orientar, especializar y actualizar al personal de funcionarios penitenciarios y carcelarios para el correcto desempeño de sus funciones.
4. Ejercer la inspección, vigilancia y asesoramiento de los centros de reclusión del orden territorial.
5. Diseñar y ejercer programas de atención y desarrollo integral dentro de los establecimientos de reclusión.
6. Establecer los mecanismos y programas de reincursión social para los internos, garantizando el cumplimiento de los mismos.
7. Organizar el sistema nacional de información y datos penitenciarios y carcelarios.
8. Organizar y responder por los programas de atención pospenitenciaria.
9. Verificar el cumplimiento de la detención domiciliaria y de la pena de prisión domiciliaria de lo que informará periódicamente al juez competente.

10. Crear, fusionar, suprimir, dirigir, administrar, sostener y vigilar los establecimientos del orden nacional.

Artículo 20. *Carácter de los establecimientos de reclusión.* Son del orden Nacional los centros de reclusión administrados y dirigidos por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y estarán sujetos a garantizar el cumplimiento de las penas y políticas penitenciarias y carcelarias.

Son del orden territorial los centros de reclusión administrados y dirigidos por las gobernaciones, alcaldías y el Distrito Capital de Bogotá, que responderán por la población reclusa detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

Artículo 21. *Recursos económicos.* En los presupuestos municipales, departamentales y distritales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como formación y pagos de empleados, raciones de alimentación para internos, servicios públicos, vigilancia de los internos, remisiones, gastos de viáticos, compra de equipos y demás necesidades que requiera la estadia de los infractores penales a su cargo.

Los Gobernadores, Alcaldes, Concejos Municipales y Asambleas Departamentales respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales, Distritales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

Parágrafo. La Nación y los entes territoriales deberán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del Inpec cuando este albergue internos a cargo de los entes territoriales.

Artículo 22. *Recibo de internos departamentales, municipales o distritales.* Los departamentos, municipios o Distritos que carezcan de sus respectivas cárceles o que las mismas sean insuficientes, para albergar la población que les corresponde, deberán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario el recibo de sus internos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos, distritos o municipios hagan del pago de lo contenido en el artículo 21 de este código.

Parágrafo. Las cárceles de los entes territoriales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones aquí descritas.

En caso que el ente territorial cuente con establecimientos carcelarios propios y no cuente con los cupos suficientes para la recepción del personal interno de su competencia, deberá firmar el convenio de que tratan los artículos anteriores.

Artículo 23. *Medios materiales y humanos mínimos necesarios.* Todo centro de reclusión debe funcionar en una planta física adecuada a las necesidades de servicios públicos esenciales incluyendo garantías en la ventilación e iluminación y espacio.

De ninguna manera podrá funcionar un centro de reclusión del país que no ofrezca los medios técnicos, materiales, tecnológicos, logísticos y humanos que sean necesarios para que se garantice la dignidad de los internos, funcionarios y usuarios del servicio penitenciario.

Para garantizar un servicio penitenciario eficiente y eficaz, no podrán funcionar establecimientos penitenciarios y carcelarios que no tengan la planta de personal de Carrera Penitenciaria necesaria para cubrir los puestos de servicio y la atención administrativa que estos demanden.

TÍTULO III

DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN

Artículo 24. *Clasificación de los establecimientos de reclusión:*

1. **Cárceles.** Son cárceles los establecimientos de detención preventiva y cumplimiento de la pena a cargo de los entes territoriales. Las autoridades judiciales señalarán dentro de su jurisdicción, la cárcel donde se cumplirá la detención preventiva.
2. **Penitenciarias.** Las penitenciarias son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema gradual y progresivo al servicio de los internos.
3. **Reclusión de mujeres.** Son reclusiones de mujeres los establecimientos destinados para el cumplimiento de la pena de este género. Parágrafo. En ningún caso podrá funcionar un pabellón de mujeres dentro de un mismo establecimiento para hombres cuando las condiciones físicas o estructurales no garanticen la total independencia de unos y otros. El Gobierno Nacional y los entes territoriales según el caso tienen un año para adecuar los pabellones que no cumplan este requisito.

4. **Colonias agropecuarias y agrícolas.** Son lugares de reclusión para condenados de extracción campesina donde a espacio limitado y semiabierto los internos podrán desarrollar actividades del agro y pecuaria y que tendrá especial reglamentario por su carácter y en todo caso serán laboratorio para que el Estado demuestre con la administración de la misma una política de autosostenimiento, involucrando en ellas a otras entidades estatales.

Parágrafo. En el término de un año el Inpec deberá adecuar los terrenos y la infraestructura para que mínimo ponga en funcionamiento una colonia pecuaria y agrícola por Regional del Instituto, en propiedades que facilitará la Dirección General de Estupefacientes.

5. **Casa cárcel.** Establecimiento especial de reclusión destinado para la detención preventiva y el cumplimiento de la pena por delitos culposos cometidos en accidentes de tránsito.

Artículo 25. *Reclusión en casos especiales.* Cuando el hecho punible haya sido cometido por personal del Inpec, DAS, Poder Judicial y del Ministerio Público, Servidores públicos de elección popular, la detención preventiva o condena se llevará a cabo en pabellones especiales que existan dentro de los establecimientos de reclusión y cumpliendo el mismo reglamento de la demás población reclusa.

Cuando el hecho punible haya sido cometido por miembros activos de la Fuerza Pública, la detención preventiva o condena se cumplirá en establecimientos carcelarios o públicos especiales que las F.F.A.A. dispongan para tales fines.

<Inciso adicionado por el artículo 5° del Decreto 2636 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> También procederá la reclusión en establecimiento o pabellón especial cuando se haya ordenado el arresto de fin de semana, el arresto ininterrumpido, el cumplimiento de fallos de tutela que impliquen privación de la libertad superior a diez (10) días y las privaciones de la libertad a las que se refiere el inciso 4° del artículo 28 de la Constitución Política.

Artículo 26. *Pabellones psiquiátricos.* El Sistema Nacional de Salud deberá construir las instalaciones y proveer el personal especializado para el tratamiento psiquiátrico de infractores inimputables, además responderá por su respectiva vigilancia y custodia. De ninguna manera existirán anexos o pabellones psiquiátricos en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

Artículo 27. *Categoría de los centros de reclusión.* Los centros de reclusión serán de Baja, Media y Alta Seguridad los que serán discriminados y reglamentados por el Inpec.

TÍTULO IV

CUMPLIMIENTO Y VIGILANCIA DE LA PENA

Artículo 28. *Funcionarios competentes para la ejecución de la detención y la pena.* Son funcionarios competentes para hacer efectivas las providencias judiciales sobre la privación de la libertad en los centros de reclusión, el Director General del Inpec, los Directores Regionales y los Directores de los centros de reclusión.

Artículo 29. *Jefes de gobierno interno.* El Director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno y responderá ante el Director General del Inpec por el buen funcionamiento y el orden del establecimiento a su cargo si es del orden nacional y en los demás casos ante la autoridad correspondiente.

Artículo 30. *Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.* Artículo modificado por el artículo 4° del Decreto 2636 de 2004. El nuevo texto es el siguiente: El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, garantizará la legalidad de la ejecución de las sanciones penales. Como autoridad judicial competente para hacer seguimiento al cumplimiento de la sanción penal deberá realizar visitas periódicas a los establecimientos de reclusión que le sean asignados.

El Juez de Ejecución de Penas y medidas de Seguridad, además de las funciones contempladas en el Código de Procedimiento Penal, tendrá las siguientes:

1. Verificar las condiciones del lugar o del establecimiento de reclusión donde deba ubicarse la persona condenada, repatriada o trasladada.

2. Conocer de la ejecución de la sanción penal de las personas condenadas, repatriadas o trasladadas, cuya ubicación le será notificada por el Inpec dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto por el cual se dispone la designación del establecimiento.

3. Hacer seguimiento a las actividades dirigidas a la integración social del interno. Para ello deberá conceptuar periódicamente sobre el desarrollo de los programas de trabajo, estudio y enseñanza.

4. Conocer de las peticiones que los internos formulen en relación con el Reglamento Interno y tratamiento penitenciario en cuanto se refiera a los derechos y beneficios que afecten la ejecución de la pena.

Parágrafo. El Consejo Superior de la Judicatura y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, establecerán los mecanismos necesarios para que el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad cumpla sus funciones en los establecimientos de reclusión que les hayan sido asignados.

Artículo 31. *Funciones de Policía Judicial.* <Artículo modificado por el artículo 6° del Decreto 2636 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Los Directores Generales, Regional y de establecimientos de reclusión del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, tendrán funciones de Policía Judicial para la investigación de delitos que se cometan al interior de los establecimientos de reclusión, en los términos del Código de Procedimiento Penal hasta que la Fiscalía General de la Nación asuma el conocimiento.

Artículo 32. *Vigilancia de los centros de reclusión.* La vigilancia interna y externa de los centros de reclusión nacional será exclusiva del personal del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria.

Parágrafo. La fuerza pública previo requerimiento o autorización del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, podrá ingresar al interior de los establecimientos de reclusión para apoyar operativos dirigidos por el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional que por grave alteración del orden público incontrolable esté en desventaja numérica frente a novedades con carácter apremiante.

Para el apoyo externo se contará con la presencia de las Fuerzas Armadas quienes asignarán de forma permanente las patrullas de servicio.

En los casos que se puedan acudir prontamente a los subgrupos del Gropes se evitará ordenar el ingreso de la fuerza pública a la parte interna de los establecimientos. La fuerza pública solo ingresará a la parte interna de los establecimientos. La fuerza pública solo ingresará a la parte interna cuando quede comprobada la incapacidad de controlar cualquier desorden público interno. La seguridad periférica la brindará la fuerza pública a través de dos anillos de seguridad que serán de carácter permanente.

TÍTULO V

DE LOS FUNCIONARIOS, CARRERA Y ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS

Artículo 33. *Funcionarios penitenciarios.* Los empleos según su naturaleza y forma como deben ser provistos, son de libre nombramiento y remoción y de carrera. Son de libre nombramiento y remoción los empleos que se señalan a continuación:

Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, Secretario General, Subdirectores, Jefes de Oficina, Asesores, Directores Regionales, Jefes de División, Directores y Subdirectores de Establecimientos Carcelarios y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección y los de tiempo parcial, entendiéndose por tales aquellos que tienen una jornada diaria inferior a cuatro (4) horas.

Son de carrera los demás empleos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec.

Artículo 34. *Ingreso y formación.* Para ejercer funciones en el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, es necesario haber aprobado los cursos que para cada caso dictará la Escuela de Altos Estudios Penitenciarios y Carcelarios.

Artículo 35. *Director de establecimiento carcelario.* Para desempeñar el cargo de Director de Establecimiento de Reclusión se requerirá título reconocido como profesional universitario en Derecho, Sociología, Filosofía, Psicología, Antropología y Administración de Empresas, con experiencia en Administración Penitenciaria y carcelaria o Custodia y Vigilancia Penitenciaria y carcelaria de 5 años y deberá acreditar Especialización en materia de Derechos Humanos.

Parágrafo: También podrán ser directores de establecimientos carcelarios los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia con una experiencia de 15 años o más. Quienes deberán acreditar cursos en derechos humanos.

Artículo 36. *Director regional.* Para desempeñar el cargo de Director Regional se requiere ostentar título profesional reconocido como lo observa el artículo anterior, además especialización aprobada en la materia, con experiencia comprobada en Administración Penitenciaria y Carcelaria o Custodia y Vigilancia penitenciaria y carcelaria de 7 años y deberá acreditar especialización en materia de Derechos Humanos.

Artículo 37. *Director General.* Para desempeñar cargo de Director General se requerirá título profesional observando en los dos artículos anteriores y en todo caso deberá comprobar especialización. Además, deberá tener especialización acreditada en Derechos Humanos y una experiencia de por lo menos 10 años en administración Penitenciaria y Carcelaria o Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria.

Artículo 38. *Cargos directivos y administrativos para el personal de Carrera Penitenciaria.* El personal de Carrera Penitenciaria puede ser llamado a desempeñar cargos directivos y de administración en las dependencias del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, toda vez que reúna los requisitos de ley sin perder los derechos de Carrera.

Parágrafo transitorio. Antes de junio de 2010, quien aspire a acceder a los cargos que se mencionan en los artículos 35, 36 y 37 podrán, a cambio de la especialización acreditada, presentar certificaciones de conocimientos en Derechos Humanos.

Artículo 39. *Escuela de Altos Estudios Penitenciarios y Carcelarios.* La Escuela de Altos Estudios Penitenciarios y Carcelarios será el alma máter del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y su misión será la planeación, organización y desarrollo de los programas de educación, formación, complementación, orientación, capacitación y especialización dirigido al personal Penitenciario y Carcelario Nacional y extranjero y conducente a la promoción, cumplimiento y garantía de los derechos humanos.

Artículo 40. *Carrera Penitenciaria.* Establézcase la Carrera Penitenciaria y Carcelaria como un sistema técnico de administración de personal en este ramo y que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para acceder al servicio público, la formación, capacitación, especialización y el ascenso en ella misma según lo establecido en este mismo estatuto o en desarrollo de él.

La Carrera Penitenciaria y Carcelaria es independiente de la Comisión Nacional del Servicio Civil y tiene el carácter de específica.

Artículo 41. *Personal de contrato.* El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario podrá contratar personal para que preste servicios administrativos temporalmente previo estudio y aprobación del Consejo Directivo.

TÍTULO VI

FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE RECLUSIÓN

Artículo 42. *Reglamento General.* El Inpec tendrá un Reglamento General que regulará los respectivos reglamentos internos que expedirán los diferentes centros de reclusión y será aprobado por el Consejo Directivo.

Artículo 43. *Reglamento Interno.* Cada establecimiento de reclusión tendrá un reglamento interno que será aprobado por el Director General del Inpec, propuesto por el Consejo de Seguridad del establecimiento quien tendrá en cuenta la categoría, y las condiciones culturales y ambientales del mismo.

Artículo 44. *Plan de Seguridad.* Cada establecimiento carcelario deberá tener con aprobación de la Dirección General del Inpec, un plan de seguridad que contenga las orientaciones para la efectividad y garantía de la misma, incluyendo planes de contingencia y emergencia, en caso de siniestros y fenómenos naturales.

Artículo 45. *Manual de funciones.* El manual de funciones del Inpec se expedirá acorde a la Ley 909 de 2004.

Artículo 46. *Reclusión en un establecimiento penitenciario y carcelario.* La reclusión en un establecimiento penitenciario o carcelario se hará en los términos señalados en el Código de Procedimiento Penal y en las normas de este código.

Toda persona que sea privada de la libertad o liberada por orden de autoridad competente, deberá ser reportada dentro de las veinticuatro horas siguientes, con su respectiva identidad y situación jurídica al Inpec, el cual deberá crear el Registro Nacional de dichas personas, manteniéndolo debidamente actualizado.

Parágrafo. Se prohíbe detención preventiva por más de 72 horas en las Estaciones de Policía u otros lugares para los infractores penales.

Artículo 47. *Fijación de penitenciaría.* Cuando sobre el sindicado recaiga sentencia condenatoria, el Juez, con la correspondiente copia de dicha sentencia lo pondrá a disposición del Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, quien señalará la penitenciaría o establecimiento especial definido en este código donde el condenado deba cumplir la pena.

Artículo 48. *Reclusión de menores.* En los establecimientos de reclusión del sistema nacional penitenciario y carcelario no se albergará población reclusa a menor de edad.

Artículo 49. *Libertad.* La libertad del interno solo procede por orden de autoridad judicial competente. No obstante, si transcurren los términos previstos en el Código de Procedimiento Penal y no se ha legalizado la privación de la libertad, y si el interno no estuviere requerido por otra autoridad judicial, el Director del establecimiento de reclusión tiene la obligación de ordenar la excarcelación inmediata, bajo la responsabilidad del funcionario que debió impartirla.

Igualmente, cuando el director del establecimiento verifique que se ha cumplido físicamente la sentencia ejecutoriada, ordenará la excarcelación previa comprobación de no estar requerido por otra autoridad judicial. Cuando se presente el evento de que trata este inciso, el director del establecimiento pondrá los hechos en conocimiento del juez de ejecución de penas con una antelación no menor de treinta días, con el objeto de que exprese su conformidad. En caso de silencio del juez de ejecución de penas, el director del establecimiento queda autorizado para decretar la excarcelación.

Artículo 50. *Evasión.* Cuando ocurra la evasión de un interno de un establecimiento de reclusión o en remisión o en permiso, el director del mismo procederá de inmediato, por medio del personal de su dependencia, a adelantar las primeras pesquisas, y a iniciar la respectiva investigación administrativa; al mismo tiempo pondrá el hecho en conocimiento de las autoridades correspondientes y de la Dirección del Inpec, con el fin que se preste el apoyo necesario para obtener su recaptura.

En los casos en que la dirección del Instituto considere que ella misma debe iniciar y proseguir la investigación, lo comunicará al director del establecimiento donde haya ocurrido la fuga.

Artículo 51. *Procedimiento en caso de fuga.* Pasadas 72 horas después de la evasión de un interno esta se considerará como fuga y será resorte de los organismos de seguridad ordenar y concretar la recaptura.

Artículo 52. *Presentación voluntaria.* Cuando el interno fugado se presente voluntariamente dentro de los tres días siguientes a la evasión, la fuga se tendrá en cuenta únicamente para efectos disciplinarios.

Artículo 53. *Comiso.* Las bebidas embriagantes, las sustancias alucinógenas, armas, explosivos, y toda clase de objetos prohibidos en el reglamento general serán decomisados. Si la tenencia de dichas sustancias u objetos constituye hecho punible, se informará a la autoridad competente. En los demás casos la dirección del establecimiento adelantará la correspondiente investigación disciplinaria si se trata de personal interno o de funcionarios.

Artículo 54. *Régimen Disciplinario.* El personal de internos y los visitantes estarán sujetos al régimen disciplinario que reglamentará el presente código.

Artículo 55. *Medios mínimos necesarios.* Cada establecimiento de reclusión deberá funcionar en una planta física adecuada a sus fines, a la población de internos y de funcionarios y contar con los medios materiales, técnicos y logísticos para el cumplimiento eficaz de sus funciones y objetivos.

TÍTULO VII

BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 56. *Beneficios administrativos.* Son decisiones administrativas tomadas por el Inpec y que hacen parte del proyecto de vida y reinserción social en la etapa de confianza de acuerdo a la reglamentación respectiva. Ellos son: Permisos hasta de setenta y dos horas, permiso de salida por 15 días continuos, permiso de salida fines de semana, libertad y franquicia preparatorias, el trabajo o estudio extramuros y penitenciaría abierta harán parte del proyecto de vida o reinserción social en sus distintas fases, de acuerdo con la reglamentación respectiva.

Artículo 57. *Permiso hasta de setenta y dos horas.* La Dirección del Instituto Penitenciario y Carcelario podrá conceder permisos con la

regularidad que se establecerá al respecto, hasta de setenta y dos horas, para salir del establecimiento, sin vigilancia, a los condenados que reúnan los siguientes requisitos:

1. Estar en la fase de mediana seguridad.
2. Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta.
3. No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial.
4. No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso ni la ejecución de la sentencia condenatoria.
5. <Numeral modificado por el artículo 29 de la Ley 504 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Haber descontado el setenta por ciento (70%) de la pena impuesta, tratándose de condenados por los delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.

6. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante la reclusión y observado buena conducta, certificada por el Consejo de Disciplina.

Quien observare mala conducta durante uno de esos permisos o retardare su presentación al establecimiento sin justificación, se hará acreedor a la suspensión de dichos permisos hasta por seis meses; pero si reincide, cometiere un delito o una contravención especial de policía, se le cancelará definitivamente los permisos de este género.

Artículo 58. *Permiso de salida*. <Artículo adicionado por el artículo 3° de la Ley 415 de 1997. El texto es el siguiente:> El Director Regional del Inpec podrá conceder permisos de salida sin vigilancia durante quince (15) días continuos y sin que exceda de sesenta (60) días al año, al condenado que le sea negado el beneficio de libertad condicional, siempre que estén dados los siguientes requisitos:

1. Haber observado buena conducta en el centro de reclusión de acuerdo con la certificación que para el efecto expida el Consejo de Disciplina respectivo, o quien haga sus veces.
2. Haber cumplido al menos las cuatro quintas partes (4/5) de la condena.
3. No tener orden de captura vigente. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria que le asista al funcionario judicial, se entenderá que el condenado carece de órdenes de captura, únicamente para efectos de este beneficio, si transcurridos 30 días de haberse radicado la solicitud de información ante las autoridades competentes, no se ha obtenido su respuesta.
4. No registrar fuga ni intento de ella durante el desarrollo del proceso o la ejecución de la sentencia.
5. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante el período que lleva de reclusión.

El condenado que observare mala conducta en uso del permiso a que se refiere la presente disposición o retardare su presentación al establecimiento carcelario sin justa causa, no podrá hacerse merecedor a este beneficio durante los seis (6) meses siguientes, o definitivamente si incurra en otro delito o contravención especial de Policía.

Artículo 59. *Permiso fines de semana*. <Artículo adicionado por el artículo 4° de la Ley 415 de 1997. El texto es el siguiente:> Con el fin de afianzar la unidad familiar y procurar la readaptación social, el Director Regional del Inpec podrá conceder permisos de salida por los fines de semana, incluyendo lunes festivos, al condenado que le fuere negado el beneficio de la libertad condicional y haya cumplido las cuatro quintas partes (4/5) de la condena, siempre que se reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior.

Estos permisos se otorgarán cada dos (2) semanas y por el período que reste de la condena.

Artículo 60. *Libertad preparatoria*. En su proyecto de vida, el condenado que no goce de libertad condicional, de acuerdo con las exigencias del sistema progresivo y quien haya descontado las cuatro quintas partes de la pena efectiva, se le podrá conceder la libertad preparatoria para trabajar en fábricas, empresas o con personas de reconocida seriedad y siempre que estas colaboren con las normas de control establecidas para el efecto.

En los mismos términos se concederá a los condenados que puedan continuar sus estudios profesionales en universidades oficialmente reconocidas.

El trabajo y el estudio solo podrán realizarse durante el día, debiendo el condenado regresar al centro de reclusión para pernoctar en él. Los días sábados, domingos y festivos, permanecerá en el centro de reclusión.

Antes de concederse la libertad preparatoria el Consejo de Disciplina estudiará cuidadosamente al condenado, cerciorándose de su buena

conducta anterior por lo menos en un lapso apreciable, de su consagración al trabajo y al estudio y de su claro mejoramiento y del proceso de su readaptación social.

La autorización de que trata este artículo, la hará el Consejo de Disciplina, mediante resolución motivada, la cual se enviará al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para su aprobación.

La dirección del respectivo centro de reclusión instituirá un control permanente sobre los condenados que disfruten de este beneficio.

Artículo 61. *Franquicia preparatoria*. Superada la libertad preparatoria, el Consejo de Disciplina mediante resolución y aprobación del director regional, el interno entrará a disfrutar de la franquicia preparatoria, la cual consiste en que el condenado trabaje o estudie o enseñe fuera del establecimiento, teniendo la obligación de presentarse periódicamente ante el director del establecimiento respectivo. El director regional mantendrá informada a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario sobre estas novedades.

Artículo 62. *Trabajo o estudio extramuros*. Será válido para redimir pena actividades de trabajo extramuros en labores públicas, agrícolas o industriales con empresas o personas de reconocida honorabilidad siempre la protección laboral y social de los reclusos se precise en el reglamento general e interno de cada centro de reclusión y que en caso de accidente de trabajo tengan derecho a las indemnizaciones de ley.

Artículo 63. *Incumplimiento de las obligaciones*. Al interno que incumpla las obligaciones previstas en el programa de institución abierta, de confianza, libertad o franquicia preparatorias, se le revocará el beneficio y deberá cumplir el resto de la condena sin derecho a la libertad condicional.

<Inciso modificado por el artículo 30 de la Ley 504 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> En caso de los internos que se encuentren sindicados o condenados por hechos punibles cometidos durante el tiempo de reclusión no podrán gozar de los beneficios de establecimiento abierto.

Artículo 64. *Otros estímulos*. La administración penitenciaria otorgará estímulos para disfrutar en la parte interna del establecimiento por parte de internos que se destaquen ante sus compañeros por su conducta ejemplar.

Se tendrá en cuenta para otorgar dichos estímulos, la calificación de conducta, el espíritu de trabajo, calidad de vida y convivencia, voluntad en el aprendizaje, culminación de estudios, participación y obediencia en las actividades oficiales.

TITULO VIII ACOMPAÑAMIENTO PENITENCIARIO

Artículo 65. *Visitas de autoridades judiciales y administrativas*. Las autoridades judiciales y administrativas de los entes territoriales harán presencia en los establecimientos carcelarios por medio de brigadas de atención directa a los internos que así lo requieran y rendirán un informe a la Dirección General del Inpec de dicha gestión.

Artículo 66. *Colaboradores externos*. Tendrán acceso a los centros de reclusión previo del cumplimiento de los requisitos del reglamento interno, personas naturales y jurídicas que acrediten sus calidades para adelantar sin ánimo de lucro actividades que tengan que ver con la atención y desarrollo integral de los reclusos.

Artículo 67. *Voluntariado social*. La Dirección Regional del Inpec y las directivas de centros de reclusión podrán organizar cuerpos de voluntariado social para organizar actividades que vayan dirigidas a atender las necesidades de los internos y sus familiares.

Artículo 68. *Contratos y convenios de cooperación*. El Inpec podrá celebrar contratos y convenios de cooperación con entidades del sector privado cuyo objeto sea generar la atención y desarrollo integral de la población reclusa, actividades accesorias diferentes a las que les corresponde directamente al Inpec.

Artículo 69. *Visitas de inspección*. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y los Personeros Municipales y Distritales, deberán constatar mediante visitas mensuales a los establecimientos de reclusión el estado general de los mismos y de manera especial el respeto de los derechos humanos, la atención y el trato de los internos, las situaciones jurídicas especiales, fenómenos de desaparición o de trato cruel, inhumano o degradante, lo mismo que las condiciones dignas para cumplir su misión por parte de los funcionarios penitenciarios y carcelarios.

Los establecimientos de reclusión destinarán una oficina especialmente adecuada para el cumplimiento de estos fines de inspección.

La Defensoría del Pueblo rendirá cada año una memoria sobre el particular al Congreso de la República; copia de esta será de conocimiento del Ministerio del Interior y de Justicia.

Artículo 70. *Cooperación de Coldeportes.* El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte desarrollará planes y programas en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en los centros de reclusión para el fomento del deporte y la recreación.

Artículo 71. *Judicatura al interior de los establecimientos de reclusión.* <Artículo adicionado por el artículo 11 del Decreto 2636 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Los egresados de las Facultades de Derecho, legalmente reconocidas, podrán ejercer la judicatura al interior de los establecimientos de reclusión, bajo la coordinación del responsable jurídico del mismo, para ejercer la asistencia jurídica de las personas privadas de la libertad que carezcan de recursos económicos.

En este caso, la duración de la misma será de seis meses y la certificación de su cumplimiento la expedirá el director del respectivo establecimiento de reclusión.

Artículo 72. *Reparación social voluntaria.* Dentro del programa de servicio social implementado en cada centro de reclusión, la persona privada de la libertad podrá solicitar colaboración para lograr un acercamiento con las víctimas, buscando la reconciliación con ellas, y si es el caso proponer un plan de reparación que incluya un cronograma de compromiso y viceversa.

La voluntad de reparación del injusto y su concreción se tendrá en cuenta por el Consejo de Evaluación y servicio para la calificación y clasificación del interno dentro del sistema progresivo en las labores que remita al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Artículo 73. *Prevención a la drogadicción y del delinquir.* El Inpec coordinará programas de prevención social de la drogadicción y del delinquir, a través de programas de información, sensibilización, concientización, vivencias de campo y servicio, dirigidos a personas o grupos de personas vulnerables ante estos flagelos. Dichas actividades se encargarán funcionarios de Carrera Penitenciaria quienes actuarán en conjunto con funcionarios de otros organismos estatales que tengan que ver e incidir en prevención de la drogadicción y del delinquir.

Artículo 74. *Visitas de los medios de comunicación.* Los medios de comunicación tendrán acceso a los centros de reclusión, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el Reglamento General del Inpec y exista previa autorización del interno o internos, objetos de entrevista.

TITULO IX

EJECUCION DE PENAS SUSTITUTIVAS

Artículo 75. *Prisión domiciliaria.* <Artículo adicionado por el artículo 8° del Decreto 2636 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Ejecutoriada la sentencia que impone la pena de prisión y dispuesta su sustitución por prisión domiciliaria por el juez competente, este enviará copia de la misma al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, quien señalará, dentro de su jurisdicción, el establecimiento de reclusión que se encargará de la vigilancia del penado y adoptará entre otras las siguientes medidas:

1. Visitas aleatorias de control a la residencia del penado.
2. Uso de medios de comunicación como llamadas telefónicas.
3. Testimonio de vecinos y allegados.
4. Labores de inteligencia.

Durante el cumplimiento de la pena el condenado podrá adelantar las labores dirigidas a la integración social que se coordinen con el establecimiento de reclusión a cuyo cargo se encuentran y tendrán derecho a la reducción de la pena en los términos establecidos por la presente ley.

En caso de salida de la residencia o morada, sin autorización judicial, desarrollo de actividades delictivas o incumplimiento de las obligaciones inherentes a esta pena, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, dará inmediato aviso al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, para efectos de su revocatoria.

Artículo 76. *Arresto.* <Artículo adicionado por el artículo 10 del Decreto 2636 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> El arresto de fin de semana es pena sustitutiva de la multa cuando el condenado no la pague o amortizare voluntariamente o cuando incumpliere el sistema de plazos concedido. Tendrá una duración equivalente a treinta y seis

(36) horas continuas y su ejecución se llevará a cabo durante los días viernes, sábados o domingos, en el horario que señale el funcionario judicial que efectúe la sustitución.

El incumplimiento injustificado de las obligaciones impuestas será informado por el director del establecimiento de reclusión al juez que vigila el cumplimiento de la pena, quien decidirá la ejecución ininterrumpida del arresto.

Tanto el arresto del fin de semana como el ininterrumpido se ejecutarán en pabellones especiales de los establecimientos de reclusión del domicilio del arrestado.

Artículo 77. *Seguridad electrónica.* <Artículo adicionado por el artículo 9° del Decreto 2636 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> En los delitos cuya pena impuesta no supere los cuatro años de prisión, respecto de los que no proceda la prisión domiciliaria; el juez de ejecución de penas, podrá sustituir la pena de prisión por la de vigilancia a través de mecanismos de seguridad electrónica, previa solicitud del condenado, si se cumplen adicionalmente los siguientes requisitos:

1. Que el condenado no tenga otros antecedentes penales, salvo que se trate de delitos culposos o con pena no privativa de la libertad.
2. Que el condenado suscriba un acta de compromiso, prestando una caución que garantice el cumplimiento de las restricciones a la libertad de locomoción que implique la medida.
3. Que el condenado repare los perjuicios ocasionados a la víctima de la conducta punible, cuando estos hayan sido tasados en la respectiva sentencia condenatoria, salvo que se demuestre la incapacidad material de hacerlo.
4. El incumplimiento de las obligaciones impuestas en el acta de compromiso dará lugar a la revocatoria de la medida por parte del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de una conducta punible que admita la extinción de la acción penal por indemnización integral, conciliación o desistimiento y se repare integralmente el daño con posterioridad a la condena, no procederá el mecanismo de seguridad electrónica sino la libertad inmediata.

Parágrafo 2°. La duración de la medida no podrá superar el término de la pena privativa de la libertad impuesto en la sentencia, o el que falte para su cumplimiento.

Cuando el condenado no pueda sufragar el costo del mecanismo de seguridad electrónica que le sustituirá la pena privativa de la libertad, el Estado dentro de sus límites presupuestales lo hará.

El mecanismo de seguridad electrónica se aplicará de manera gradual en los Distritos Judiciales conforme a lo dispuesto en el artículo 530 del Código de Procedimiento Penal dentro de los límites de las respectivas apropiaciones presupuestales.

Parágrafo 3°. El mecanismo de seguridad electrónica previsto en este artículo no se aplicará respecto de las conductas punibles que atenten contra la libertad, integridad y formación sexuales, eficaz y recta impartición de justicia y libertad individual.

TITULO X

SERVICIO PENITENCIARIO

Artículo 78. *Servicio penitenciario.* El servicio penitenciario es aquel que debe ofrecer el Estado a las personas privadas de la libertad y a sus familias y que busca como primer objetivo brindar y garantizar la atención y desarrollo integral de los internos. El objetivo final es preparar al benefactor para la reinserción social a través de un proyecto de vida iniciado a partir del interno.

Parágrafo. El Inpec contará en tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley con el personal humano y científico necesario y que supla los requerimientos que devengan la salud, el trabajo, la alimentación, la asesoría jurídica, educación, recreación, trabajo social, instrucción de talleres, terapia ocupacional, orientadores, custodia y vigilancia de la población reclusa.

Artículo 79. *Fases del servicio penitenciario.* El sistema progresivo está integrado por las siguientes fases:

1. Evaluación.
2. Observación, diagnóstico y clasificación del interno.
3. Alta seguridad que comprende el período cerrado.
4. Mediana seguridad que comprende el período semiabierto.
5. Mínima seguridad o período abierto.
6. De confianza, que coincidirá con la libertad condicional.

Los programas de educación penitenciaria serán indispensables en las tres primeras fases para todos los internos, sin que esto excluya el trabajo.

Parágrafo. La ejecución del sistema progresivo es una obligación del Estado.

Artículo 80. *Consejo de evaluación y servicio.* El sistema progresivo será organizado y ejecutado por medio de grupos interdisciplinarios integrados por abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, terapeutas, antropólogos, sociólogos, criminólogos, penitenciarios y miembros del cuerpo de custodia y vigilancia.

Este consejo determinará y programará el servicio penitenciario para los condenados que los soliciten después de la primera fase. Dicho servicio se regirá por las guías científicas expedidas por el Inpec y por las determinaciones adoptadas en cada consejo de evaluación.

Artículo 81. *Salud.* Los internos de los establecimientos de reclusión recibirán pronta y oportuna asistencia integral de prevención, salud e higiene. El servicio médico estará integrado por profesionales de la medicina en todas sus áreas y personal paramédico. La asignación de medicamentos y servicios serán de pronta y eficiente resolución.

El servicio de salud mental lo integrarán psicólogos, psiquiatras, sociólogos, terapeutas, ocupacionales, deportólogos, recreacionistas, profesionales de las bellas artes y trabajadores sociales.

Todo interno recibirá la atención en salud a partir del momento de su recepción con un examen general de admisión que quedará registrado en la respectiva historia clínica, al igual que un examen médico general de salida una vez obtenga su libertad.

Parágrafo. El Gobierno Nacional tendrá 6 meses para poner en funcionamiento lo estipulado en la reforma a la Ley 100 de 1993 y que tiene que ver con la población reclusa.

Artículo 82. *Trabajo.* El derecho al trabajo se le garantizará a todo interno condenado para los fines de redención de pena y resocialización. Todo producto industrial, artesanal o artístico que se produzca oficialmente en los establecimientos de reclusión debe ser comercializado por la administración carcelaria contando para ello un lugar externo adecuado en la localidad donde esté ubicado dicho centro.

Artículo 83. *Educación y recreación.* En cada establecimiento de reclusión habrá centros educativos totalmente dotados para desarrollar programas de educación y enseñanza en todos los niveles.

De igual manera se asignarán espacios apropiados para desarrollar actividades literarias, lúdicas y artísticas.

La recreación y el deporte como armonía entre el cuerpo y la mente se deben garantizar sin excepción.

Artículo 84. *Atención jurídica.* Las directivas de los establecimientos deberán garantizar que la atención jurídica por parte de la administración, apoderados, Defensoría del Pueblo y oficinas del consultorio jurídico universitario, o cualquier otra clase de ayuda en este campo, pueda llegar a todo interno que la solicite o la necesite.

Artículo 85. *Visitas y comunicaciones.* El Inpec garantizará y organizará la visita de familiares y amigos de los internos de los centros de reclusión. Para ello deberá dignificar los procedimientos de requisa con elementos e instrumentos técnicos.

Todo procedimiento organizacional o aporte material que sea viable y factible para humanizar las filas de espera es obligación del Estado, pudiendo dar prelación a personas que por sus desventajas físicas o mentales lo ameritan.

El Estado establecerá y facilitará la dotación de medios masivos y sistematizados de comunicación para conectar a los internos con el mundo exterior, ejerciendo control según reglamento interno.

Artículo 86. *Trabajo social.* Sin excepción todo centro de reclusión tendrá el servicio de profesionales en Trabajo Social para facilitar la gestión que merecen las necesidades del interno con el mundo exterior penitenciario.

Artículo 87. *Servicio pospenitenciario.* El servicio pospenitenciario lo debe ofrecer el Estado para aquellas personas condenadas que después de someterse a las etapas de sistema progresivo penitenciario de que habla la presente norma hayan recobrado su libertad, garantizando las asesorías inherentes a la reinserción social. Para lo anterior se contará con lugares especiales atendidos por personal especializado, preferiblemente funcionarios del Inpec o en su defecto personal perteneciente

a las diferentes figuras de esta norma estipuladas en los artículos 62, 63 y 64 de este código.

Parágrafo. El Gobierno Nacional deberá contar con el funcionamiento en el plazo de un año de por lo menos una casa de pospenado por regional del Inpec.

Artículo 88. *Alimentación.* El Inpec tendrá a su cargo la alimentación de internos y será administrada de forma directa. Se deben garantizar la calidad y la cantidad que reúnan una dieta balanceada nutricionalmente.

Artículo 89. *Provisión de elementos.* El Inpec tendrá a su cargo la dotación de materiales y elementos, instrumentos, equipos y herramientas necesarios para garantizar la efectividad de los programas del servicio penitenciario.

Artículo 90. *Expendios oficiales.* La dirección de cada centro de reclusión organizará por cuenta de la administración, el expendio de artículos de primera necesidad y uso personal de los internos.

CAPITULO XI

Organos alternos y asesores del Sistema Penitenciario y Carcelario

Artículo 91. *Comisión de Vigilancia y Seguimiento al Régimen Penitenciario.* La Comisión de Vigilancia y Seguimiento del Régimen Penitenciario creada por el Decreto número 1365 de agosto 20 de 1992, para el cumplimiento de sus funciones contará con la asesoría del Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria.

Artículo 92. *Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria.* El Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria estará integrado por cinco miembros: tres designados por el Ministro de Justicia y del Derecho y dos por el Director del Instituto, uno experto en el ramo penitenciario y otro del Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

Su período será de tres años; podrán ser reelegidos y su función es de asesoría en la planeación y desarrollo de la política penitenciaria y carcelaria.

Artículo 93. *Consejo Directivo.* Artículo 46 Decreto 1890 de 1999. El Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, estará integrado por:

1. El Ministro de Justicia y del Derecho o el Viceministro, quien lo presidirá.

2. El Fiscal General de la Nación o su delegado.

3. El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura o su delegado.

4. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.

5. El Director del DAS o su delegado.

6. Un delegado del Presidente de la República.

7. El Director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Director General del Inpec asistirá con voz a las sesiones del Consejo.

La Secretaría del Consejo Directivo será ejercida por el Secretario General del Instituto o quien haga sus veces.

Artículo 94. *Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.* Decreto 1890 de 1999.

Art. 20: "Funcionará como un organismo asesor en la formulación de la política criminal del Estado, el cual será integrado por:

1. El Ministro de Justicia y del Derecho, quien lo presidirá.

2. El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

3. El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

4. El Fiscal General de la Nación.

5. El Procurador General de la Nación.

6. El Defensor del Pueblo.

7. El Director de la Policía Nacional.

8. El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

9. El Director del Instituto Nacional Penitenciario, Inpec.

Como invitado permanente asistirá el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Jefe de la Unidad de Justicia de dicho organismo.

Al Consejo podrán ser invitados funcionarios de otras entidades estatales y ciudadanos particulares cuya presencia sea requerida para la mejor ilustración de los diferentes temas sobre los cuales deba formular recomendaciones. Para el análisis de aspectos de política penitenciaria podrá invitarse a los representantes de las organizaciones civiles de reconocida experiencia e idoneidad en materia penitenciaria.

Parágrafo. La Secretaría técnica y administrativa del Consejo estará a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho y será ejercida por el Viceministro”.

CAPITULO XII Disposiciones varias

Artículo 95. *Contratos por concesión.* La construcción, mantenimiento, refracción y conservación de los centros de reclusión podrán hacerse por el sistema de concesión.

Artículo 96. *Adquisición de elementos.* En igualdad de condiciones, precio, calidad y cumplimiento, los organismos estatales deberán preferir la adquisición de elementos y artículos que la industria penitenciaria y carcelaria pueda ofrecer.

Artículo 97. *Estados de emergencia carcelaria.* El Director General del Inpec, previo el concepto favorable del Ministro de Justicia y del Derecho, podrá decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, en todos los centros de reclusión nacional, en algunos o alguno de ellos, en los siguientes casos:

- a) Cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar grave o inminentemente el orden y la seguridad penitenciaria y carcelaria;
- b) Cuando sobrevengan graves situaciones de orden sanitario que expongan al contagio al personal del centro de reclusión o que sus condiciones higiénicas no permitan la convivencia en el lugar, o cuando ocurran o se adviertan graves indicios de calamidad pública.

En los casos del literal a) el Director General del Inpec está facultado para tomar las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada, como traslados, aislamiento de los internos, uso racional de los medios extraordinarios de coerción y el reclamo del apoyo de la fuerza pública de acuerdo con el contenido de esta ley.

Cuando se trata de las situaciones contempladas en el literal b) el Director del Inpec acudirá a las autoridades del ramo, sanitario y de emergencia, tanto nacionales como departamentales o municipales, para obtener su colaboración, las que están obligadas a prestarla de inmediato en coordinación con los centros de reclusión afectados.

El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario podrá disponer de los traslados de los internos que se requieran, a los lugares indicados. De igual manera se podrán clausurar los establecimientos penales si así lo exigen las circunstancias. Así mismo podrá hacer los traslados presupuestales y la contratación directa de las obras necesarias para conjurar la emergencia, previo concepto del Consejo Directivo del Instituto.

Superado el peligro y restablecido el orden, el Director General del Inpec informará al Consejo del mismo, sobre las razones que motivaron la declaratoria de emergencia y la justificación de las medidas adoptadas. Igualmente informará a las autoridades judiciales las nuevas ubicaciones de los detenidos, para sus correspondientes fines.

Artículo 98. *Ingresos del Instituto.* Constituirán ingresos adicionales del Inpec: el treinta por ciento (30%) de la rentabilidad de los depósitos judiciales, de las multas, de las cauciones que se hagan efectivas, de los porcentajes, sobre remate y, en general, de las cantidades de dinero que conforme con las disposiciones legales vigentes, debían consignarse a órdenes del Fondo Rotatorio del Ministerio del Interior y de Justicia y de los despachos judiciales, en las sucursales del Banco Popular y del Banco Agrario. Dichos recursos se destinarán para financiar la inversión en los planes, programas y proyectos de atención a la población reclusa de los centros penitenciarios y carcelarios. El setenta por ciento (70%) restante, se destinará para financiar los planes, programas y proyectos de inversión que se establezcan en el plan nacional de desarrollo, para la rama judicial, incluido un cinco por ciento (5%) para capacitación.

La base de liquidación de las sumas a que se refiere este artículo será tomado del saldo trimestral promedio de los depósitos, después de descontar el diferencial entre el encaje para los depósitos judiciales y el encaje para los depósitos de las secciones de ahorro ordinario, mientras este diferencial subsista. Se exceptúan de esta obligación los depósitos que encajan al ciento por ciento (100%) de acuerdo con las disposiciones vigentes, que se descontarán en su totalidad.

Parágrafo. Durante el tiempo para que se expidan las leyes y normas pertinentes sobre la materia, los recursos en cuestión, en los porcentajes señalados, se invertirán en los planes, programas y proyectos de inversión de la rama judicial y en los planes, programas y proyectos de atención a la población penitenciaria.

Artículo 99. *Expropiación.* Consideráse de utilidad pública y de interés social, la adquisición de los inmuebles aledaños a los establecimientos de reclusión, necesarios para garantizar la seguridad del establecimiento, de los reclusos y de la población vecina.

En estos casos, el Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, podrá efectuar la expropiación por vía administrativa, previa indemnización la cual estará sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio.

Prohíbese el funcionamiento de expendios públicos o de actividades que atenten contra la seguridad y la moralidad pública, en un radio razonable de acción de los establecimientos de reclusión, convenido entre la dirección del Inpec y los Alcaldes respectivos.

Parágrafo. El Gobierno Nacional tendrá plazo de un año para adquirir los inmuebles que colinden físicamente con las estructuras de los establecimientos de reclusión.

Artículo 100. *Servicio Militar de Bachilleres.* Los bachilleres podrán cumplir su servicio militar obligatorio en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, distribuidos en los diferentes centros de reclusión, previo convenio entre los Ministerios de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho, después de haber realizado el respectivo curso de preparación en la Escuela Penitenciaria Nacional.

Los bachilleres que hayan cumplido este servicio a satisfacción, podrán seguir la carrera en el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional.

Artículo 101. *Estímulos tributarios.* El Gobierno Nacional podrá crear estímulos tributarios para aquellas empresas o personas naturales que se vinculen a los programas de trabajo y educación en las cárceles y penitenciarias, así como también incentivar la inversión privada en los centros de reclusión con exoneración de impuestos o rebaja de ellos, al igual que a las empresas que incorporen en sus actividades a pospénados, que hayan observado buena conducta certificada por el Consejo de Disciplina del respectivo centro de reclusión.

Artículo 102. *Recursos de estupefacientes.* El Gobierno Nacional a través de la Dirección General de Estupefacientes cederá los bienes, muebles e inmuebles y demás a su cargo provenientes del narcotráfico y de manera preferencial hasta en un 3% del inventario existente para ser utilizados en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario siempre y cuando sean destinados a proyectos y programas que tengan que ver con la población penitenciaria y carcelaria.

Artículo 103. *Medida Incontinenti.* No obstante lo previsto en las disposiciones anteriores, el director del centro podrá utilizar medios coercitivos, establecidos reglamentariamente en los siguientes casos:

1. Para impedir actos de fuga o violencia de los internos.
2. Para evitar daños de los internos así mismos y a otras personas o bienes.
3. Para superar la resistencia pasiva o activa de los internos a las órdenes del personal penitenciario o carcelario en ejercicio de su cargo.

En casos excepcionales y debidamente justificados, el personal del cuerpo de custodia y vigilancia podrá aislar al recluso dando aviso inmediato al director.

Parágrafo. El uso de estas medidas estará dirigido exclusivamente al restablecimiento de la normalidad y solo por el tiempo necesario.

Artículo 104. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política, revístase de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de 6 meses contados a partir de la fecha de la promulgación del presente Código, para dictar normas con fuerza de ley sobre las siguientes materias:

1. Régimen prestacional y de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Sin desmejorar sus condiciones actuales tanto laborales como prestacionales y derechos adquiridos.
2. Reglamento General donde se incluyan, entre otras las siguientes materias: clasificación de interno, consejo de disciplina, comités de internos, juntas para adjudicar los patios y celdas, visitas, entrevistas, higiene personal, vestuario, camas, elementos de dotación, medios de coerción, fugas y capturado, depósito e inventario de pertenencias, fijación de penitenciaría, evaluación de ingreso, elementos prohibidos, respeto a la autoridad, requisitos previos a la excarcelación, manejo de dinero, reclusión en casos especiales, requisas, aislamiento, traslado de interno.
3. Servicios penitenciarios y carcelarios de trabajo, salud, educación y recreación, jurídica, alimentación y trabajo social.

4. Régimen disciplinario para internos.
5. Centro de altos estudios penitenciarios y carcelarios.
6. Beneficios para internos.

Para los efectos de estas facultades se contará con la coadyudancia de los congresistas autores y ponentes de la reforma a la Ley 65 de 1993 y se abrirán espacios para que organizaciones que tengan que ver con temas penitenciarios y carcelarios participen activamente con propuestas que serán atendidas presencialmente. La presente reforma de ninguna manera desmejorará las condiciones de las que goza la población reclusa y los funcionarios del sistema nacional penitenciario y carcelario.

Artículo 105. *Disposición transitoria.* Mientras se expida la legislación reglamentaria respectiva se aplicará la existente.

Artículo 106. *Vigencia.* La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado por:

Javier Cáceres Leal, Gloria Inés Ramírez, Alexander López Maya, Juan Fernando Cristo, Luis Carlos Avellaneda, Senadores de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS ANTECEDENTES

El Decreto 1817 de 1964 es el primer vestigio de estatuto orgánico carcelario y penitenciario nacional, antes de la reforma a la Carta en 1991. Este decreto se acompañó de ordenanzas y de acuerdos dictadas por las Asambleas y Municipios, respectivamente y muchas veces por resoluciones de diferentes gobernadores y alcaldes, cuando de normas carcelarias se trataba y que se expedían por el afán de enmarcar en la legislación las vivencias carcelarias de ese entonces.

Para armonizar lo novedoso y prodigioso de la Constitución Nacional de 1991, era necesario en el tema carcelario, actualizar y modernizar la dispersa legislación carcelaria en un solo código, aprovechando que este, a la medida de las nuevas corrientes de la política criminal y acorde a las disposiciones previstas en los tratados internacionales, fuera una manifestación ante la criminalidad y organizaciones delincuenciales del momento y para el cumplimiento del Estado en su función del cumplimiento de la pena.

Es así que mediante el Proyecto de ley número 204 de 1992 presentado por el Gobierno Nacional en cabeza del entonces Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Andrés González Díaz, y después que dicho proyecto aprobara el paso de los respectivos debates legislativos tanto en las células y Plenarias correspondientes, nace a la luz un nuevo Código para el sistema penitenciario y carcelario: la Ley 65 de 1993.

Vale la pena hacer aquí énfasis y aprovechar la ocasión para hacerle un reconocimiento de agradecimiento al doctor Bernardo Echeverri Ossa, ex oficial de la Policía Nacional y quien dejó su carrera de armas en la década del 60 para dedicarse enteramente al tema carcelario y penitenciario, siendo él, único responsable de representar la población de los cuatro (4) muros, ofreciendo todo empeño para que la legislación de este olvidado mundo fuera consolidándose para bien de la democracia y del Estado Social de Derecho que es Colombia.

Posterior a la Ley 65 de 1993 se han hecho cinco (5) intentos lógicos y necesarios para reformar esta norma y que cronológicamente describimos:

1. Proyecto de ley 041 de 1998 Senado, autor doctor Alfonso Gómez Méndez, Fiscal General de la Nación, iniciativa presentada debido al incontrolable hacinamiento. Logró sólo el segundo de los cuatro debates y se archivó.

2. Proyecto de ley número 191 de 2001 Senado, autor Juan Manuel Moscote, Senador de la República, iniciativa presentada en medio de la protesta de internos y funcionarios del Inpec a la difícil situación vivencial al interior de los establecimientos carcelarios; alcanzó ponencia para primer debate.

3. Proyecto de ley número 113 de 2001 Senado, autor doctor Camilo Rodríguez Martínez, Senador de la República, presentado en momentos en que la protesta independiente de internos y trabajadores se había silenciado, trasladando a los primeros a establecimientos carcelarios buscando su aislamiento y despidiendo laboralmente a los segundos que exigían orden al Sistema Nacional de Reclusión por considerar que

se violaban los Derechos Humanos de los internos y también la de los mismos funcionarios.

4. Proyecto de ley, presentado por el doctor Luis Camilo Osorio Isaiza, Fiscal General de la Nación, iniciativa presentada como mandato y efecto del Acto Legislativo número 03 de 2002 y que consagró los fundamentos constitucionales para implantar en Colombia un sistema penal acusatorio y adversarial como fue voluntad del constituyente de 1991, a fin de llevar a cabo la transformación del Sistema mixto que se ha venido llevando.

El proyecto en primer debate no fue aprobado integralmente, con fundamento a la tesis de los Senadores Rodrigo Rivera, Antonio Navarro y Carlos Gaviria consistente en que la casi totalidad del articulado nada tenía que ver con temas inherentes a la implementación del Sistema Acusatorio y en su defecto al aprobarlo como se presentaba, llevaría consigo vicios de inconstitucionalidad.

En adelante no fue debatido y por mandato del contenido de los artículos transitorios del Acto Legislativo 03/02, quedó en manos del ejecutivo colombiano hacer la reforma y en efecto se expidió el Decreto Presidencial número 2636 de 2004 que contiene la reforma a algunos artículos del Código Penitenciario o Ley 65/93 que fueron objeto de revisión en la honorable Corte Constitucional.

5. Proyecto de ley número 220 de 2005, autores, doctor Antonio Navarro Wolff y Mauricio Pimiento, Senadores de la República. Este proyecto fue retirado por iniciativa de los autores antes de la asignación de ponentes.

INTRODUCCION

Mirando detenidamente los antecedentes descritos sobre esta ley y los intentos de reformarla, fue que decidimos radicar el presente proyecto de reforma al Código Penitenciario. Consideramos que distante de cualquier afán protagónico circunstancial, es responsabilidad nuestra y del Congreso de la República en general, recuperar tan prolijo trabajo adelantado por todos aquellos quienes en sus intentos de reformar el Código Penitenciario, han visto por uno u otro motivo truncadas sus sanas intenciones.

A más de lo sustancial de las propuestas archivadas, a ojo de buen cubero, debe interpretarse que tan solo 5 años después del esfuerzo de concretar la Ley 65 de 1993 se radicó la primera reforma. Y los intentos se han hecho con la intención tal como es la nuestra, de que esta reforma iguale o adelante la norma penitenciaria y carcelaria a la realidad de una sociedad cambiante, acelerada, y convulsionada como la colombiana. Y cuando se habla de delinquir no debemos soslayar que Colombia es un país en conflicto interno y que el combustible del narcotráfico que aviva la guerra, incide en la paz y la armonía del urbanismo y ruralismo de la Nación, afectando en temas de seguridad, y esta en desplazamiento de los afectados por el conflicto, que se suman al rampante desempleo generalizado, circunstancias que notoriamente afectan en la necesidad de sobrevivir y lamentablemente el delinquir es una de sus formas.

En conclusión: los actores de la guerra, quienes la avivan y los que sufren sus efectos tienen que ver también como actores de los claustros penitenciarios y carcelarios porque por uno u otro motivo se cae en cometer delito y entonces todos ellos serán huéspedes de los cuatro (4) muros.

El actual Gobierno en aplicación de la política de Seguridad Democrática a través de los organismos de seguridad ha aumentado las detenciones de colombianos que presuntamente infringen la ley. La persecución intensa a los narcotraficantes e integrantes de los grupos guerrilleros y paramilitares, ha disparado los índices de habitantes de las cárceles colombianas.

Ahora bien, el logro para el Gobierno colombiano en el tema de la Ley de Justicia y Paz, donde se habla de que habrá cárcel para muchos de los integrantes del paramilitarismo según la reglamentación que se le dio a la norma, necesita entonces prontas medidas de albergue carcelario, y siendo optimistas y futuristas, podría suceder que las guerrillas colombianas decidieran embarcarse en un proceso de paz. Entiéndase entonces que es ahora cuando nos debemos adelantar, siendo preventivos y no coyunturales, garantizando los cupos que se necesitarían para cumplir con las respectivas penas y todo el personal humano para administrar los mismos, ojalá, por fin con el objetivo real de que las cárceles sean lugares de resocialización y no UNIVERSIDADES DEL CRIMEN.

No es que participemos o aunemos con la idea o política de que es construyendo cárceles como se combate la delincuencia. Por el contrario, entendamos que un país que necesita más cárceles es producto o resultado que en él no hay políticas de inversión y justicia social, pero como nuestra realidad ya es sabida, hay que hablar de más cárceles, con el objetivo de que el hacinamiento baje ostensiblemente porque es un estadio donde se configura la mayor violación de Derechos Humanos, por las condiciones infrahumanas y animalescas en que conviven los internos, con la desventaja que dentro de cada patio es incontrolable las ¿clases? o ¿estatus? o carcelariamente hablando lo que se llama ¿cacicazgo?, no por la falta de autoridad del personal de guardia sino por la desventaja numérica, logística, técnica y tecnológica que tienen estos valientes funcionarios ante la incontrolable superpoblación de internos.

Por lo anterior, si aquí hablamos de construir cárceles lo hacemos sólo por el hecho de que hoy se cuenta con el 40% de hacinamiento y de inmediato el único alivio es ampliar los espacios físicos para humanizar la vivencia de las cárceles y esto se logra con la construcción inmediata de algunas de ellas, y de paso futurar la encarcelación de quienes sean objetos de procesos de paz.

Siendo soñadores de sueños que no podremos ver y disfrutar, ojalá pudiera ser que las cárceles que se construyan hoy, mañana se convirtieran en espacios públicos diferentes a símbolos represivos de un Estado que de una u otra forma ha alimentado el crecimiento de la población reclusa, cuestión que se podrá ver sólo con la existencia de una verdadera política criminal.

El lamentable y deprimente estado en que vive la población penitenciaria de las cárceles colombianas tiene una responsabilidad de Estado. Remitámonos entonces al fallo de la Sentencia de la Corte Constitucional T-153/98 que declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales al interior de las cárceles del país por la consuetudinaria e histórica violación de los Derechos Humanos de internos y funcionarios.

Tan trascendental fallo en su parte resolutoria ordena al Estado colombiano que en el término de 4 años (1998 a 2002) debe ordenarse la dignificación de los habitantes de las cárceles, sentencia que no se cumplió por lo que hoy se ve y en la actualidad la situación en lugar de mejorar ha empeorado. El hacinamiento para 1998 era del 30% y hoy es del 40%.

Si la vergonzante situación carcelaria es responsabilidad del Estado según la Corte Constitucional y según las inocultables evidencias palpables y sentidas, debemos recordar por qué.

Hagamos un resumen de cómo han actuado los tres poderes del Estado en tema carcelario:

EL PODER EJECUTIVO

El problema carcelario de hoy es la suma del olvido y peyorización que le dieron al tema los gobiernos de turno desde 1990, creyendo que las cárceles son recicladeros de hombres y mujeres y que al infractor penal se corrige encerrándolo como una fiera, sin detenerse a considerar que la conducta cuando se desalinea, tiene unas causas que generan consecuencias, y en este caso son disfunciones sociales las cuales necesitan, no tanto un castigo sino una pronta y precisa atención y corrección. Y para corregir se necesita de una voz y una mano superior que en este caso ni más ni menos es el poder ejecutivo, que se debería manifestar no con retórica, sino con una política que garantice procesos en el cumplimiento de la pena que finalicen con una promisoriosa reinserción social de los sujetos que le hicieron daño a la sociedad y que la justicia los envié al encierro y que finalmente esa misma sociedad requiere que estas personas vuelvan a su seno como seres útiles y no nocivos o peligrosos.

Pero ¿qué ha pasado en la administración carcelaria? La burocracia es un fenómeno inocultable e ineludible en nuestro sistema político. Y si hay un sector estatal donde se podría tratar por hacer la excepción burócrata, es en las cárceles de Colombia, porque allí no se responde por simples maquinarias, materias primas, productos o cosas sin ente. La responsabilidad que se maneja allí en esos estadios de encierro, es el manejo de la *¿cosa humana? Esa ¿cosa humana?* que refleja sin par lo que está sucediendo al país: guerrilleros, paramilitares, desplazados, narcotráfico (como producto de la guerra interna); delincuencia común (alternativa desesperada por el desempleo); detenidos y condenados injustamente; (por una justicia ligera, apresurada y saturada).

La práctica burocrática y base fundamental del fracaso de la Administración carcelaria se inicia en la elección y nombramiento del Director General del Inpec, cargo que ha recaído en personas que no conocen del sistema y que cuando van saliendo del mismo apenas se estaban ilustrando de lo que es la cárcel. Y así como son las cosas en los cargos Directivos y de Administración se cae en una seguidilla de nombramientos amiguistas y politiqueros que armarán la estructura administrativa que será reflejo de quien la construyó.

Ejecutar presupuesto, tomar medidas coyunturales y hacer nombramientos, es la línea de acción de quien llega a administrar el sistema. A excepción del doctor Bernardo Echeverri Ossa, (q.e.p.d), quienes han conducido el Inpec no han trascendido y todos recordarán sin excepción por haber salido por la puerta de atrás, ya por su incapacidad de administrar el sistema carcelario, ya por ser de la idea de la beneficencia o de tomar medidas en lo coyuntural solamente.

La situación entonces a nivel de administración es que, las Directivas Generales, de establecimientos carcelarios y personal de contrato, son aves pasajeras que pasan sin dejar huella y esto es, ausencia de programas y proyectos sostenibles y creíbles que generen la idea de la actual política de Estado en esta materia. La dirección del Inpec debe estar enmarcada en la MERITOCRACIA, es decir, en manos de personas que hayan trasegado en tan delicada misión de Estado como lo es el servicio penitenciario.

De otra parte el peligrosismo se ha venido imponiendo en la formación de la guardia en los últimos años. A estos nuevos funcionarios se les inculca desde la escuela el peligro que representa el interno y no el humanismo que se debe generar en pos de él. Gran parte de los funcionarios que estuvieron formados por administraciones civiles son los que presentan más disposición al trato humanitario para la población reclusa, inculcándole a ella sentido de superación. Creemos, que estos últimos, han entendido que algún día podrían administrar el sistema carcelario pero no se les ha dado la oportunidad.

Destacamos sólo un caso: Un dragoneante psicólogo, le solicitó al director de La Modelo en Bogotá, que si sus servicios podían ser útiles en la cárcel, ya para los internos o los mismos compañeros, que por favor lo tuviera en cuenta. Pasaron los meses y este funcionario trajinó abrazando su fusil y finalmente por cosas laborales acabó suicidándose en el puesto de servicio.

El personal de Carrera Penitenciaria podría ayudar a administrar el Instituto porque hoy cuenta en sus filas con profesionales titulados en derecho, psicología, economía, administración de empresas, terapeutas, educadores, sacerdotes, etc., sumando centenares de unidades que van en tránsito de alcanzar el título universitario para ponerlo a la orden o servicio del Estado.

Algunos importantes oficiales, pensionados organizados en una cooperativa y los sindicatos del Inpec, hicieron tres propuestas al actual gobierno para demostrar que el personal de Carrera Penitenciaria ya está preparado para administrar el sistema.

Primera. Esta propuesta consistió en sugerirle al Gobierno que el personal de Carrera Penitenciaria, administrara una Regional del Inpec (Viejo Caldas), como laboratorio de referencia y demostrar en un tiempo prudente el manejo más cercano a la teoría humanista, donde se incluye lo gerencial, lo productivo, y el proyecto de vida del interno en compañía de la gestión interinstitucional.

Consideró el gobierno que esta propuesta era muy ambiciosa y determinó no considerarla.

Segunda. La segunda propuesta consistía en que el personal de carrera penitenciaria administrara la Colonia Agrícola y Agropecuaria de Acacias (Meta), teniendo como último fin buscar el autosostenimiento, modelo para institucionalizar. No hubo respuesta por parte del Gobierno Nacional.

Tercera. Esta propuesta apuntaba a que si se utilizaba el personal de carrera en la administración de todo el sistema, haciéndole proyección de costos para un año, el ajuste fiscal (política de gobierno) sería de 30 mil millones de pesos y la meritocracia (política de gobierno) sería la experiencia de ellos a través de los 10 y más años en ejercicio de su servicio penitenciario.

Es notable que el actual gobierno no ha tenido oídos y ojos atentos en el personal de carrera penitenciaria para que a ellos se les dé la oportunidad de manejar integralmente el Sistema Penitenciario y valorar

luego la teoría que ellos han puesto sobre la mesa: ¿Que las cárceles sean factorías y establecimientos de superación, lejanas a la escuela del crimen?

Para finalizar, se debe decir que el personal Directivo del Inpec nunca es calificado por el cumplimiento de gestión en sus funciones. Que el manual de funciones es cambiado consuetudinariamente por conveniencia o coyuntura y han sido, en total, más de 20 las reformas.

PODER LEGISLATIVO

Corresponde a este poder, presentar, debatir y aprobar las leyes, por lo tanto, las consecutivas penalizaciones de nuevas conductas delictivas es responsabilidad de quienes legislan, soslayando de contera alternativas penales diferentes a la del encarcelamiento, llevando consigo que las normas en su aplicación llenen los centro carcelarios.

También, el Congreso de la República, tiene su propia responsabilidad que no hemos cumplido: el control político. Se ha explicado cómo el ejecutivo colombiano ha fallado por falta de política; entonces quién más que el Congreso de la República como la autoridad indicada para exigirle al Gobierno de turno que cumpla con la dignificación del cumplimiento de la pena.

Por historia, los debates en el Congreso al sistema penitenciario han tenido un objetivo contrario al que debe buscar el parlamento. Allí se ha ensalzando la labor del gobierno de turno y las pocas veces que se ha criticado o censurado, simplemente de allí no ha pasado. La mayoría de las veces que se cita a la administración del Inpec a control político en el Congreso de la República, se hace por parte de la fuerza política que respalda al gobierno o por el congresista que candidatizó al Director General, por lo tanto, el control político va en contravía de su mismo espíritu.

En mayo de 2003 la Plenaria de la Cámara hizo una citación al Director General. Allí algunos congresistas denunciaron fallas en la contratación de alimentos que produjo la actuación de la Procuraduría. Efecto de ese debate fue el nombramiento voluntario de 14 colegas de la Cámara de Representantes para una comisión accidental en el tema penitenciario y hasta la fecha nunca hubo un resultado de su gestión.

Total han pasado 14 años desde que existe el Inpec y el Control Político hacia el Sistema Penitenciario y Carcelario ha sido inane, tanto es que la Sentencia T-153 de 1958 que declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales al interior de los Establecimientos Carcelarios del país, por violación de los Derechos Humanos de los internos y los mismos funcionarios, es el reflejo de que fue, por vía tutela, y en conclusión de la Corte Constitucional que al país se le dijo cuál era la situación de las cárceles. Hoy, 9 años después de esta sentencia el Congreso de la República sigue incólume ante tan grave situación.

Sea entonces esta la oportunidad para que el Congreso de la República responda con grandeza ante esta situación que nos compete y que este proyecto de ley llegue al final y no quede en el tintero como quedaron los 5 proyectos que se archivaron desde 1998 a 2005 por insensibilidad legislativa y falta de voluntad política.

EL PODER JUDICIAL

En los sistemas penales ya el acusatorio o el mixto, se ha comprobado que en realidad no inciden en la administración de la justicia pronta, eficaz y justa. En la actualidad, los índices de hacinamiento no han bajado porque sigue siendo la figura del encarcelamiento la mejor medida para fiscales y jueces en aras de lo que les corresponde como actores de la administración de justicia.

La lentitud por el lógico atisgamiento no favorece al infractor penal que entra en una fila de espera eterna para que sus procesos lleguen prontamente a un feliz término, sufriendo casi todo el personal sindicado con la figura de detención preventiva que por lo general es el ingreso a la cárcel y muchas veces salir de ella sin tener responsabilidades penales.

Vale la pena acotar otra clase de responsabilidad moral ante el infractor penal.

LA SOCIEDAD CIVIL

Por lo que sucede en nuestro país, se genera odio, asco, repugnancia hacia quien toca con su presencia una cárcel. Cuando hay pérdidas materiales por fenómenos naturales, atentados terroristas, desplazamientos u otras circunstancias, la solidaridad aparece lenta, pero al final llega. Para el infractor penal no hay dolientes y su luto se enmarca dentro de la difícil vida que traen los cuatro (4) muros.

Así como la familia recoge frutos de sus hijos, la sociedad recibe lo justo de los ciudadanos que olvida. El encierro genera odio y venganza. Por lo tanto la sensibilidad en este sentido algún día deberá de llegar. Esto quiere decir que es necesario que la sociedad civil en todas sus manifestaciones deba estar organizada para acompañar el proceso del encierro del infractor penal, valorando y asistiendo de forma integral, funciones que son de Estado pero que involucran moralmente a la organización civil.

Hay que decirlo, lo horripilante de la cárcel por el escenario que de ella ha vuelto el Estado, hace que las mismas familias de los internos lentamente los vayan dejando en la soledad. La solidaridad se agota cuando ven a los hombres y mujeres de la celda que se hunden en lugares que nada positivo y agradable produce y por el contrario se vuelven una carga más para quienes en la sociedad luchan por subsistir.

No podemos dejar de describir la situación que la cárcel más que otra cosa es la UNIVERSIDAD DEL CRIMEN. Pero cómo no va a serlo, si en las cárceles brillan por la ausencia los talleres productivos donde lo que se produce sea patrocinado y comercializado por la administración. No proliferan los lugares donde se enseñen los oficios y las artes. Los programas educativos son mínimos, sin espacios y poco asertivos. La cárcel cuesta por el tráfico de las influencias producto de la falta de funcionarios que controlen el ¿cacicazgo? entre los mismos internos. El personal de internos vive descuidado y escuchándose las historias propias de sus casos. Quien escucha a un delincuente graba cómo delinquir y si entre delincuentes se escuchan, se logra la especialización. Todos los factores aquí descritos dan pie para decir que el mismo Estado forma y especializa a sus delincuentes cuando nos referimos a los colombianos que el poder judicial envía a los centros carcelarios.

OBJETIVO

Requiere entonces una reforma al Código Penitenciario en primera instancia equiparar el contenido de la norma con la realidad actual del país.

Se busca, dentro de las medidas, un cambio de la administración con tendencia al HUMANISMO a la par del desarrollo gerencial y productivo que deben tener los centros de reclusión.

Se busca el manejo directo estatal de algunos servicios penitenciarios como la alimentación, tema en el que antes que velar por el bienestar de la persona, pensando en ella como un ser humano y no como un objeto de negocio.

El término de tratamiento dirigido a la atención que debe recibir el personal de internos lo cambiamos por el de Servicio Penitenciario y como punto de referencia se tiene el de atender un proyecto de vida para el infractor penal.

Entra en juego en este nuevo Código Penitenciario una nueva función y de carácter social y comunitario por parte del Servidor Penitenciario como lo es la prevención al delito y la drogadicción.

Y en términos generales, el gran logro estaría en que con el nuevo Código Penitenciario y su respectiva reglamentación, recogería la abundancia y proliferación de Acuerdos, Resoluciones y Circulares que se han venido publicando a través de la administración de turno del Inpec, muchas de ellas irregulares e inconstitucionales. De igual manera se recogerá la abundante jurisprudencia que ha sentenciado la Corte Constitucional sobre lo carcelario y penitenciario.

Dejamos en sus manos, apreciados colegas, un Proyecto de Reforma al Código Penitenciario que recoge un estudio a los 5 intentos de reforma del mismo, introduciéndole aportes importantísimos que hiciera la organización Sindical de Guardianes, SIGGINPEC.

Presentado por:

Javier Cáceres Leal, Gloria Inés Ramírez, Alexander López Maya, Juan Fernando Cristo, Luis Carlos Avellaneda, Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 30 del mes de julio del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 75, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Alexander López* y otros.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2008

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 75 de 2008 Senado, *por la cual se modifica y derogan algunos artículos de la Ley 65 de 1993*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.***TEXTOS APROBADOS****TEXTO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA DEL DIA 30 DE JULIO DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 156 DE 2007 SENADO**

por medio de la cual se modifica el numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

Numeral 2. El 3% será distribuido proporcionalmente entre los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica que surte el embalse y los municipios y distritos donde se encuentra el embalse.

Cuando los municipios sean a la vez cuenca y embalse, participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral 2 del presente artículo.

Estos recursos sólo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 30 de julio de 2008, al **Proyecto de ley número 156 de 2007 Senado**, *por medio de la cual se modifica el numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993*, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Coordinador,

Antonio Valencia Duque.

Ponentes,

Manuel Guillermo Mora, José Gonzalo Gutiérrez, Oscar Josué Reyes Cárdenas, Arturo Char Chaljub, Jorge Enrique Robledo.

* * *

TEXTO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA EL 30 DE JULIO DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 205 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1148 de 2007.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 3° del artículo 1° de la Ley 1148 de 2007, modificatorio del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, quedará así:

“Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República, el día 30 de julio de 2008, al **Proyecto de ley número 205 de 2008**, *por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1148 de 2007*, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario.

Coordinador Ponente,

Hernán Andrade Serrano.

Oscar D. Pérez Pineda, Juan F. Cristo Bustos, Parmenio Cuéllar Bastidas, Samuel B. Arrieta B., Carlos García Orjuela.

El presente texto fue aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el 30 de julio de 2008.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

TEXTO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA DEL DIA 30 DE JULIO DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2007 SENADO

por medio de la cual se reconoce la aplicación de equivalencias entre estudios superiores y experiencia profesional para ocupar cargos de empleados judiciales en la Rama Judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Cuando se exija experiencia profesional para ocupar un cargo de empleado judicial, la misma se podrá acreditar de acuerdo con las siguientes equivalencias:

- Un (1) título de posgrado en la modalidad de especialización por dos (2) años de experiencia profesional, siempre y cuando dicha formación superior corresponda a las funciones propias del cargo a desempeñar y se acredite el respectivo título profesional.

- Un (1) título de posgrado en la modalidad maestría por tres (3) años de experiencia profesional, siempre y cuando dicha formación superior corresponda a las funciones propias del cargo a desempeñar y se acredite el respectivo título profesional.

- Un (1) título de posgrado en la modalidad de doctorado o posdoctorado por cuatro (4) años de experiencia profesional, siempre y cuando dicha formación superior corresponda a las funciones propias del cargo a desempeñar y se acredite el respectivo título profesional.

Parágrafo 1°. En ningún caso se admitirá la acumulación de más de dos (2) títulos de posgrado para aplicar las equivalencias señaladas en el presente artículo.

Parágrafo 2°. Las equivalencias previstas en esta ley, se aplicarán independientemente de que para ocupar alguno de los cargos de empleados judiciales se exija por remisión los mismos requisitos previstos para los funcionarios judiciales.

Artículo 2°. Cuando el título de posgrado sea otorgado por una institución de educación superior domiciliada en Colombia, tan sólo se podrán aplicar las equivalencias consagradas en esta ley, cuando el programa de educación superior se someta al sistema nacional de acreditación previsto en la Ley 30 de 1992 y en las demás disposiciones que lo modifiquen, deroguen o sustituyan.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 30 de julio de 2008, al **Proyecto de ley número 38 de 2007 Senado**, por medio de la cual se reconoce la aplicación de equivalencias entre

estudios superiores y experiencia profesional para ocupar cargos de empleados judiciales en la Rama Judicial”, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Cordialmente,
Ponente,

Juan Carlos Vélez Uribe.

ACTA DE COMISION ACCIDENTAL

ACTA DE COMISION ACCIDENTAL PARA ESTUDIO DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2006 CAMARA, 062 DE 2007 SENADO

por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., martes 5 de agosto de 2008

Señores Presidentes:

HERNAN ANDRADE SERRANO

Honorable Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Honorable Cámara de Representantes

La ciudad

Ref. Acta de Comisión Accidental para estudio de Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 155 de 2006 Cámara, 062 de 2007 Senado, por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.

Oscar de Jesús Marín y Germán Enrique Reyes Forero, en calidad de miembros de la Cámara de Representantes, Gloria Inés Ramírez y Luis Fernando Duque, en calidad de miembros del Senado de la República y de conformidad a la designación efectuada por las Honorables Mesas Directivas de ambas Cámaras Congresionales como integrantes de la Comisión Accidental para el Estudio de las Objeciones del Proyecto de ley número 155 de 2006 Cámara, 062 de 2007 Senado, y según lo contemplado en el artículo 167 de la Constitución Política y artículo 197 y siguientes Ley 5ª de 1992, por su conducto nos permitimos presentar el informe por el cual no acogemos y rechazamos las objeciones que el Gobierno presentó al Proyecto de ley e insistimos en su Sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República, fundamentados en las consideraciones que pasamos a exponer:

1. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, mediante oficio de junio 27 de 2008, remitió a la Cámara de origen, Cámara de Representantes, a través de su Presidencia, el proyecto de ley de la referencia sin la correspondiente sanción presidencial, con las observaciones de índole Constitucional en relación con el artículo 2° del proyecto de ley, para lo cual expuso las razones de la objeción por inconstitucionalidad realizada, que nos permitimos transcribir:

“Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas destinadas a la financiación, ejecución y desarrollo del festival, para contribuir al fomento, promoción, protección y divulgación de los valores culturales que se originen alrededor del evento y su organización”.

“Parágrafo 1°. Se autoriza al Gobierno Nacional efectuar los traslados, créditos, contracréditos, convenios interadministrativos entre la Nación y los departamentos y/o municipios donde se realice el festival”.

“Parágrafo 2°. El costo total y la ejecución de las obras sociales y culturales de interés general señaladas anteriormente no podrán ser inferiores al equivalente de (600) salarios mínimos legales y se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para tal fin, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo para los distintos fines aquí previstos”.

El gobierno encuentra inconstitucional el transcrito artículo 2° del proyecto referido, al violarse el parágrafo 2° del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y por vulnerar el artículo 151 de la Constitución, con el argumento siguiente:

“El artículo 2° del proyecto de ley en cuestión es inconstitucional toda vez que los recursos requeridos para financiar su implementación no cuentan con la respectiva fuente de financiación, tal como fue señalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público oportunamente”.

“El segundo parágrafo del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 alude a dos obligaciones básicas que debe cumplir cualquier proyecto de ley durante el trámite legislativo con el fin de adecuarse a la normatividad orgánica: En primer lugar la exposición de motivos y las ponencias de trámite deben reflejar el costo fiscal de la iniciativa. Es decir, deben precisar el monto de recursos necesarios para ejecutar el proyecto de ley. En segundo lugar, deben indicar explícitamente, la fuente de ingresos para financiar el costo que ha sido identificado...”.

...

...

“Así, considera que dado que la Ley 819 de 2003 es orgánica, y en ese sentido condiciona la actividad legislativa, su incumplimiento acarrea la inconstitucionalidad de las normas que se expidan con desconocimiento de las disposiciones allí contenidas, como el caso que nos ocupa, por vulnerar el artículo 151 de la Constitución”.

Frente a estas objeciones nos permitimos precisar el objeto principal del proyecto de ley, que se concreta en la intención de *“Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas destinadas a la financiación, ejecución y desarrollo del festival, para contribuir al fomento, promoción, protección y divulgación de los valores culturales que se originen alrededor del evento y su organización... y efectuar los traslados, créditos, contracréditos, convenios interadministrativos entre la Nación y los departamentos y/o municipios donde se realice el festival”*, mas no lo obliga a efectuar el gasto. Se apoya en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual señala que esta clase de autorizaciones no constituye un mandato imperativo dirigido al Gobierno Nacional.

Así mismo, consagra el informe, que en este evento no hay una afectación de tal magnitud en el Presupuesto General de la Nación o en el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual permite que cuando se presente el Presupuesto para la vigencia siguiente, se puedan incluir estas inversiones cumpliendo las disposiciones legales para tal efecto.

Estableciendo este propósito, procedemos a pronunciarnos de manera específica a las objeciones en los siguientes términos:

Primero: Dice el primer motivo de objeción: *“El segundo parágrafo del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 alude a dos obligaciones básicas que debe cumplir cualquier proyecto de ley durante el trámite legislativo con el fin de adecuarse a la normatividad orgánica: En primer lugar la exposición de motivos y las ponencias de trámite deben reflejar el costo fiscal de la iniciativa. Es decir, deben precisar el monto de recursos necesarios para ejecutar el proyecto de ley.”*

Segundo: Dice la segunda objeción que: *“El segundo parágrafo del artículo 7° de la ley 819 de 2003 alude a dos obligaciones básicas que debe cumplir cualquier proyecto de ley durante el trámite legislativo con el fin de adecuarse a la normatividad orgánica: ... En segundo lugar, deben indicar explícitamente, la fuente de ingresos para financiar el costo que ha sido identificado. ...”.*

2. FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACIÓN DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)

Nuestro Sistema Constitucional y Legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o acto legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros sistemas Constitucionales, donde sólo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

2.1. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

2.2. ASPECTOS LEGALES

La Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas y, en tal sentido, el mandato legal, preceptúa:

“Artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, se concluye que el Proyecto de ley número 155 de 2006 Cámara, 062 de 2007 Senado, “*Por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones*”. se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público; en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

3. ANALISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

Si bien es cierto se han generado dudas al momento de presentar este tipo de proyectos de ley, en lo referente al tema presupuestal, pues se discute sobre la Constitucionalidad o no de la iniciativa en el gasto por parte del Congreso, la Corte Constitucional en reiteradas sentencias se ha pronunciado sobre la materia clarificando las dudas que pudiesen surgir en el debate.

Sobre el particular la honorable Corte ha señalado lo siguiente, en el aparte de la Sentencia C-947 de 1999:

“La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público - en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) “no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros de proponer proyectos sobre las referidas materias”. (Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; en concordancia con la Sentencia C-947 de 1999)”.

Adiciona y, respecto a la facultad del legislador en materia del gasto público, que si bien tiene un amplio grado de libertad, está sujeto a que sus propuestas se limiten a autorizar al Gobierno incluir posteriormente la apropiación respectiva en la Ley Anual del Presupuesto, la Corte ha sentido su posición en la misma Sentencia C-360 de 1996, señalando que:

“Por ello, respecto de leyes o proyectos de ley que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de construir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto de la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.

De otra parte, en lo atinente a lo que se ha llamado el “principio de legalidad del gasto público”, que por lo que concierne a las rentas

nacionales, tiene el alcance de imponer que todo gasto que vaya a realizarse con cargo a dichas rentas sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación; La Corte Constitucional ha conceptualizado:

“Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C.P. artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C.P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas”. (Sentencia C-772 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz).

Reiteran que, ni las autorizaciones, ni la cofinanciación, vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno. Para mayor sustento, en la Sentencia C-782 de 2001, fueron declaradas exequibles unas normas legales que autorizaban al Gobierno para realizar ciertos gastos específicos en el ámbito municipal en ejecución de una ley de honores. La Corte consideró lo siguiente:

“... esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.

4. Concepto Procurador General de la Nación

Es oportuno reproducir en esta formulación de rechazo a las objeciones del gobierno del proyecto aludido, el Concepto número 4534, abril 21 de 2008, proferido por el señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, que presentara ante las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 76/06 Cámara, 167/06 Senado, “*Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el Departamento de Antioquia*” en donde se abordó el mismo tema que nos ocupa, que refrenda el Concepto número 3841 del 29 de junio de 2005.

4.1.1. De la iniciativa del gasto público

La Constitución Política de 1991, establece como regla general para el Congreso, la de la libre iniciativa legislativa en materia presupuestal y en particular, en lo relativo a la iniciativa del gasto. Sobre este punto se manifestó el Constituyente en los siguientes términos:

“*Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas*”. (Cfr. *Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional número 67, mayo 4 de 1991, página 5*).

Esta competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el Constituyente por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos de este (artículo 154 Constitución Política).

Las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso.

Sobre el particular, esa Corporación ha dicho:

“(...) *la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos (...)*”. (Cfr. *Sentencia C-343 de 1995*).

En este sentido, las leyes que autorizan gasto público no tienen *per se* la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoria-

mente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda.

Así lo ha sostenido la Corte Constitucional, cuando afirmó:

“(…) No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la Constitución Política, exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público. (Cfr. Sentencia C-490 de 1994).

Esto significa que en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación, tal como lo estipula el artículo 346 de la Carta. Sobre el particular se dijo en las discusiones de la Asamblea Constituyente:

“(…) respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios”. (Cfr. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional número 67, mayo 4 de 1991, página 5).

En consecuencia, el Ejecutivo es el órgano constitucionalmente habilitado para formular el presupuesto de gastos, consultando las necesidades sociales inaplazables, la existencia de recursos para su financiación y los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, sin que el Congreso tenga competencia para imponerle la inclusión de partidas que garanticen la ejecución de erogaciones decretadas mediante una ley anterior, lo que tampoco significa que el legislador carezca de iniciativa en materia de gasto público.

Así, podemos concluir, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, que las leyes mediante las cuales el Congreso decreta gasto público, se ajustan al ordenamiento constitucional siempre y cuando ellas se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Por el contrario, son inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto.

4.1.2. La ley que decreta el gasto público no puede ser de carácter imperativo

Establece la jurisprudencia constitucional que si una ley que decreta un gasto público consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, la misma es inexecutable, si por el contrario, se trata de una ley que se limita a decretar un gasto público y como tal, solo es un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la ley de presupuesto, la misma resultará acorde con los mandatos superiores, análisis este que tiene como fundamento la estructura gramatical empleada por el legislador.

Así, en concepto del Ministerio Público, la estructura gramatical que emplea el legislador en el texto del artículo 2° del proyecto objetado, al señalar que: *“autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir…”* no es de aquellas que pudieran entenderse como una orden imperativa, sino que permite colegir claramente que se trata únicamente de una autorización de un gasto para que el Gobierno incluya las partidas correspondientes. Por este aspecto, el Despacho encuentra que el proyecto objetado se ajusta a la Carta Política.

5. De la exigencia contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003

5.1. Sobre el desconocimiento del requisito contemplado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Procurador General de la Nación considera:

El artículo 7° de la Ley 819 señala:

“ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

“Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

“Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Y el artículo 1° de la misma ley, dispone:

“Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

“Este Marco contendrá, como mínimo:

“a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5° del artículo 551 de la Ley 179 de 1994;

“b) Un programa macroeconómico plurianual;

“c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 22 de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

“d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

“e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;

“f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;

h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;

i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto”.

Según el Gobierno, el proyecto de ley objetado debió cumplir los presupuestos exigidos por el artículo 7°. En ese orden, habrá de establecer el Despacho a qué tipo de leyes “que ordenen gasto” se refiere el citado artículo 7° y si dicho artículo es aplicable al caso en estudio.

Lo primero que debe señalarse es que de conformidad con el ordenamiento constitucional colombiano no hay ni puede haber leyes que ordenen gasto, porque el ordenador del gasto es un funcionario del Estado que autoriza realizar una erogación que ha sido previamente creada por una ley o dispuesta por una sentencia judicial y autorizada por la Ley Anual de Presupuesto mediante la partida o apropiación correspondiente. Así se desprende de la estructura en general de nuestro sistema presupuestario, conforme al cual, el Gobierno incluye los gastos que considere que deba realizar el Estado en el período de que se trate den-

tro del proyecto de Ley Anual de Presupuesto según lo previsto por el artículo 345 de la Constitución Política.

Es sabido, por otra parte, que en relación con las leyes que preceden al presupuesto público y que conforman los denominados títulos de gasto, el Gobierno puede tener diferentes grados de discrecionalidad respecto de su inclusión en el presupuesto. Así, por ejemplo, en relación con las leyes relativas a prestaciones laborales para los funcionarios del Estado, no hay realmente discrecionalidad como tampoco en las leyes cuyo cumplimiento comprometa las bases del Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales de los asociados, según lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia. Otras leyes, en cambio, sí admiten una cierta forma de discrecionalidad en el sentido de permitirle al Gobierno que, al estructurar el presupuesto, fije prioridades y si es el caso postergue para vigencias futuras ciertos gastos que frente a la escasez de recursos, deban ceder su paso a erogaciones que se consideren indispensables.

Lo anterior conduce a interpretar el artículo 7° de la Ley Orgánica 819, como una norma que se refiere en general a los proyectos de ley que entrañen gasto público directo o indirecto. Directo, si cuando hayan de cumplirse conlleven erogaciones con cargo a los recursos estatales, e indirectos, en la hipótesis de los beneficios o exenciones tributarias que un sector de la doctrina denomina “gastos por beneficios tributarios” y que otro sector identifica como “renuncias fiscales”.

5.2. Ahora bien, en relación con el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 ha sido decantado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y recogida toda la doctrina en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual señala que dicha norma constituye un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

Sin embargo, señala que, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley, y a su vez establece que aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

5.3. Por otra parte, el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, establece que “En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas de desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.

De lo anterior se deduce que las partidas a que alude el artículo 2° del proyecto objetado, se invoca el artículo 102 de esa ley orgánica y

por tanto dichas partidas pueden ser incluidas en el Presupuesto Nacional con el fin de que se cumpla el requisito de la cofinanciación en la ejecución de las obras en él señaladas, lo que significa que se está consagrando la opción a la Nación de realizar las obras autorizadas a través del sistema de concurrencia a que hace referencia la citada disposición legal, como excepción a la restricción presupuestaria de que la Nación asuma obligaciones que les corresponde a las entidades territoriales con los recursos de las transferencias.

En ese orden, no se desconoce la importancia que se desprende del contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, no obstante, cuando es evidente, como en el caso que nos ocupa, que la autorización al Gobierno Nacional no es imperativo de cumplimiento inmediato, sino que este debe acatarlo en la medida de las posibilidades presupuestales y el cumplimiento es a través del mecanismo de la cofinanciación, los requisitos contemplados en el mencionado artículo, no se erigen en un vicio que genere la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

CONSIDERACIONES

Es por tanto, que esta Comisión sugiere al honorable Congreso de la República, rechace las objeciones que el Gobierno presentó al proyecto de ley e insista en su sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República y ordene pasar el proyecto a la Corte Constitucional, para que declare infundadas las objeciones presentadas por el Ejecutivo al proyecto de ley en comento, dado que las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional allí consignadas, no constituye un mandato de obligatorio cumplimiento que requiera el acatamiento de los requisitos exigidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Cordialmente,
Representantes a la Cámara,
Oscar de Jesús Marín, Germán Enrique Reyes Forero.
Senadores de la República,
Gloria Inés Ramírez, Luis Fernando Duque.

C O N T E N I D O

Gaceta número 521 - Martes 12 de agosto de 2008		
SENADO DE LA REPUBLICA		
		Pág.
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 75 de 2008 Senado, por la cual se modifica y derogan algunos artículos de la Ley 65 de 1993.....	1	
TEXTOS APROBADOS		
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 30 de julio de 2008 al Proyecto de ley número 156 de 2007 Senado, por medio de la cual se modifica el numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993.....	12	
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el 30 de julio de 2008 al Proyecto de ley número 205 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1148 de 2007	12	
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 30 de julio de 2008 al Proyecto de ley número 38 de 2007 Senado, por medio de la cual se reconoce la aplicación de equivalencias entre estudios superiores y experiencia profesional para ocupar cargos de empleados judiciales en la Rama Judicial.....	12	
ACTA DE COMISION ACCIDENTAL		
Acta de Comisión Accidental para estudio de Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 155 de 2006 Cámara, 062 de 2007 Senado, por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.....	13	