



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,



Radicado No. 2021-EE-038859

2021-03-09 06:35:41 a. m.

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Concepto proyecto de ley No. 204 de 2020 Cámara.

Respetada Doctora Amparo Yaneth, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 204 de 2020 Cámara ***“Por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones”***.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.S. Alejandro Corrales Escobar, HH.RR. Julio Cesar Triana Quintero, Margarita María Restrepo Arango, Edward David Rodríguez Rodríguez, José Eliecer Salazar López, David Ernesto Pulido Novoa, Harry Giovanni González García, Álvaro Hernán Prada Artunduaga y Gabriel Jaime Vallejo Chujfi.
Ponentes: HH.RR Margarita María Restrepo Arango, Alejandro Alberto Vega Pérez, Julio Cesar Triana Quintero, Jorge Enrique Burgos Lugo, José Gustavo Padilla Orozco, Juanita María Goebertus Estrada, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Germán Navas Talero

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
José Maximiliano Gómez Torres - Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Danit María Torres – Directora de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media
Sol Indira Quiceno Forero – Directora de Cobertura y Equidad
Kerly Jazmín Agámez Berrio – Asesora Despacho Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra
Lina María Mantilla Ojeda - Asesora Despacho Ministra



Concepto al proyecto de ley 204 de 2020 Cámara “Por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

- **Objeto**

El proyecto de ley tiene por objeto autorizar al Gobierno Nacional para crear las Penitenciarías Productivas como establecimientos de reclusión, fortalecer la resocialización, reducir la reincidencia criminal, el hacinamiento carcelario y el costo de sostenimiento por recluso en el establecimiento penitenciario. De igual forma, se pretende modificar el Código Penitenciario y Carcelario para reconceptualizar el trabajo penitenciario y modificar los requerimientos para el acceso a los beneficios administrativos.

- **Análisis de la motivación del proyecto**

La exposición de motivos recoge los aportes realizados por varias entidades estatales en la audiencia pública al Proyecto de Ley 115 de 2019 Cámara “Por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones”, acumulado con el Proyecto de Ley 121 de 2019 Cámara “Por medio del cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 65 de 1993”, y con el Proyecto de Ley 100 de 2019C “Por medio de la cual se modifica la ley 65 de 1993- Código Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones”, los cuales fueron archivados el 20 de junio de 2020 por tránsito de legislatura.

Aunado al fundamento normativo y jurisprudencial, la exposición de motivos se refiere al costo que representa para el Estado el sostenimiento de una persona privada de la libertad. La iniciativa examinada propone reducir aquel gasto, contribuyendo no solo a fortalecer la planeación y organización del sistema carcelario y penitenciario, sino también en los procesos de resocialización.

Si bien la justificación contempla las razones que sustentan la inclusión de recursos privados para la construcción de infraestructura penitenciaria, y expone los beneficios de la reconceptualización del trabajo y los componentes básicos para la redención de la pena, los autores omiten analizar las funciones de las entidades estatales que pueden intervenir en los procesos de educación de la población carcelaria, así como las implicaciones de asignar nuevas funciones a estas entidades, sin tener en cuenta su misionalidad y marco jurídico vigente.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS.

Una vez analizada la iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que el artículo 19 del proyecto de ley se refiere al sector educativo, y se estima necesario formular las siguientes observaciones:

“ARTÍCULO 19. Modifíquese el artículo 95 de la ley 65 de 1993 “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario” el cual quedará así:

ARTÍCULO 95. PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO. La Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario Carcelario en trabajo aunado con el Servicio Nacional De



Aprendizaje (SENA), determinarán los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión que sean válidos para la redención de la pena y que permita al recluso ampliar su aprendizaje en diversas áreas del conocimiento con el fin de contribuir a su formación laboral y resocialización

PARÁGRAFO. La dirección general del Instituto Nacional Penitenciario Carcelario (INPEC) y el Servicio Nacional De Aprendizaje (SENA) diseñarán los planes y programas educativos tanto básica y media, secundaria y educación superior, en un término no mayor a 6 meses; término que empezará a regir a partir de la promulgación de esta ley.

El Ministerio de Educación dirigirá el proceso de calidad de la educación que se les otorgue a la población privada de la libertad, evaluando en forma permanente la prestación y la eficiencia del servicio, teniendo en cuenta las políticas y orientaciones técnico-pedagógicas y administrativas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)."

- **Sobre las funciones del Ministerio de Educación y la educación para la rehabilitación social**

El Capítulo V del Título III de la Ley 115 de 1994 *"Por la cual se expide la ley general de educación"* establece los parámetros generales para la educación para la rehabilitación social.

Dentro de sus disposiciones establece que esta modalidad de atención educativa comprende los programas que se ofrecen a personas y grupos cuyo comportamiento individual y social exige procesos educativos integrales que les permitan su reincorporación a la sociedad. A su vez, dispone que esta modalidad es parte integrante del servicio educativo y comprende la educación formal, no formal e informal y requiere métodos didácticos, contenidos y procesos pedagógicos acordes con la situación de los educandos.

Ahora bien, en el caso de los establecimientos carcelarios del país, el artículo 69 de la citada ley, dispone que se deben tener en cuenta para los planes y programas educativos, las políticas y orientaciones técnico-pedagógicas y administrativas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

Teniendo en cuenta lo anterior y siguiendo lo establecido en las Leyes 65 de 1993 y 1709 de 2014, el servicio de educación para la rehabilitación hace parte esencial de la política criminal y por ende su organización está en cabeza del Ministerio de la Justicia y el Derecho y del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. En estos términos, este servicio debe incorporar elementos pedagógicos pertinentes que aporten a la resocialización y estrategias didácticas acordes con el contexto de la privación, razón por la cual deben ser propuestos por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, como entidad responsable de esta población y del proceso de resocialización.

Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional no tendría la competencia para dirigir *"el proceso de calidad de la educación que se les otorgue a la población privada de la libertad"*, dadas las finalidades a las cuales deben responder esta modalidad de educación.

Adicionalmente, en relación con la obligación propuesta de evaluación permanente de la *"(...) prestación y la eficiencia del servicio, teniendo en cuenta las políticas y orientaciones técnico-pedagógicas y administrativas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario"* esta Cartera manifiesta que las funciones de inspección y vigilancia de la educación varían de acuerdo con el nivel educativo que se trate.



En relación con la educación superior, esta función le corresponde al Ministerio de Educación Nacional, frente a lo cual hay que advertir que la función del Sistema de Aseguramiento de Calidad y de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional se centran, principalmente, en que el servicio de educación superior se preste en condiciones de calidad. Al respecto, es necesario recordar que las instituciones de educación superior, en atribución a la autonomía universitaria de la cual gozan conforme al artículo 69 constitucional y desarrollado mediante los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, presentan al Ministerio de Educación Nacional la propuesta del programa académico que pretenden ofrecer, este es objeto de verificación y evaluación de las 15 condiciones de calidad institucionales y de programa académico a las que refiere la Ley 1188 de 2008 mediante el trámite dispuesto en el Decreto 1075 de 2015. En esa medida, del proceso de verificación y evaluación desarrollado se permite concluir que, si el programa cumple con las condiciones de calidad, es otorgado el registro calificado, de lo contrario se procederá con su negación.

Conforme a lo anterior, las condiciones dispuestas en la Ley 1188 de 2008 y desarrolladas en el Decreto 1075 de 2015, permiten que la verificación y evaluación académica del programa propuesto, avale la calidad del mismo. Ahora bien, dado que la propuesta normativa contempla que el Ministerio de Educación Nacional *“dirigirá la calidad de la educación superior que se le otorgue a la población privada de la libertad, evaluando en forma permanente la prestación y la eficiencia del servicio, teniendo en cuenta las políticas y orientaciones técnico-pedagógicas y administrativas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”* sin que los programas surtan el proceso de registro calificado, no es posible que el Ministerio de Educación Nacional pueda garantizar las condiciones de calidad del mismo, teniendo en cuenta que no se contempla el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1188 de 2008 y su reglamentación.

Frente a la inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media, en virtud de la Ley 715 de 2001, la misma les corresponde a las entidades territoriales en cada una de sus respectivas jurisdicciones, las cuales tienen la potestad de ejercerlas en el marco de su autonomía y de conformidad con el principio de descentralización territorial, a través de las Secretarías de Educación respectivas o el órgano que haga sus veces.

En tal sentido, toda vez que el artículo propuesto modificaría las competencias que la Ley Orgánica 715 de 2001 asignó a las Entidades Territoriales, requiere ser aprobado mediante el trámite legislativo que el artículo 151 de la Constitución Política define para las leyes orgánicas, pues de lo contrario podría resultar inconstitucional. Adicionalmente, y en el entendido que las modificaciones y la adición de funciones al Ministerio de Educación Nacional podrían conllevar a una reforma en los objetivos y estructura de una entidad administrativa del orden nacional, esta Cartera informa que lo relacionado corresponde a una temática de iniciativa privativa del Gobierno Nacional, en virtud del artículo 154 constitucional.

- **Sobre el diseño de los planes y programas de la educación básica, media y superior.**

El artículo 19 de la iniciativa establece que el Instituto Nacional Penitenciario Carcelario – INPEC en conjunto con el Servicio Nacional De Aprendizaje - SENA, se encargarán de definir y diseñar los programas académicos a desarrollar en los centros de reclusión en los niveles de educación de básica, media y superior.

En primer lugar, frente a esta disposición el Ministerio de Educación Nacional manifiesta que se debe tener en cuenta la naturaleza jurídica del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA como



entidad adscrita al Ministerio de Trabajo, que en el marco de sus competencias le corresponde brindar formación profesional integral, sin que sus funciones se extiendan a diseñar planes y programas educativos de educación básica secundaria, media y superior.

Adicionalmente se reitera la responsabilidad del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, que en el marco de la Política Criminal y acorde a la Ley General de Educación y el artículo 94 de la Ley 65 de 1993, le corresponde orientar los planes y programas educativos para las personas privadas de la libertad.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante mencionar que en cumplimiento de la Sentencia T-762 de 2015, entre el año 2016 y el año 2018, el Ministerio de Educación Nacional acompañó al INPEC en la actualización del Modelo Educativo para el Sistema Carcelario y Penitenciario, orientado a dar respuesta a la normatividad anteriormente citada con relación a la pertinencia de la oferta educativa ofrecida a esta población.

Atendiendo a que la educación para la rehabilitación mencionada en la Ley 115 de 1994, no ha sido reglamentada y a que este es un factor determinante para la implementación del Modelo Educativo del INPEC, durante el año 2019 se conformó una mesa de trabajo interinstitucional en la que participó el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Justicia y el Derecho, y el INPEC, la cual tenía como objetivo avanzar en la reglamentación de la atención educativa de la población privada de la libertad e incluir, entre otros aspectos, la determinación de las responsabilidades pedagógicas, financieras, administrativas, de vigilancia y control de las entidades del nivel nacional y territorial vinculadas a la garantía de los derechos de esta población, en el marco del proceso de resocialización.

En virtud de lo anterior, se encuentran en una fase de estudios técnicos, financieros y jurídicos, seis escenarios o alternativas que van a permitir en el mediano plazo contar con una propuesta para la reglamentación de la atención educativa para la población privada de la libertad.

Por último, en relación con la temática abordada, esta Cartera manifiesta que la propuesta podría vulnerar la autonomía universitaria de la cual gozan las instituciones de educación superior, establecida en el artículo 69 Constitucional y desarrollada mediante los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, teniendo en cuenta que, si una IES pretendiera ofrecer y desarrollar un programa académico en amparo de la presente propuesta legislativa, tendría que ceñirse a los programas académicos determinados y diseñados por estas dos Entidades (SENA e INPEC), por lo cual, la norma contravendría disposiciones constitucionales y legales respecto a la autonomía universitaria de la cual gozan las instituciones de educación superior.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley indica que el objetivo del artículo es contribuir a la formación laboral de los reclusos, lo cual puede entenderse como Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano ETDH. Este tipo de educación se encuentra regulada por la Ley 115 de 1994, el Decreto 1075 del 26 de mayo de 2015, Libro 2, Parte VI, forma parte del servicio público educativo y se ofrece para complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y/o grados establecidos. Por último, se señala que no es competencia del Ministerio de Educación Nacional organizar en las entidades territoriales este tipo de educación, sino que, en el marco de la descentralización administrativa, las secretarías de educación son las encargadas de organizar, administrar, autorizar y realizar la inspección y vigilancia de las entidades de ETDH, en cada jurisdicción.



Por lo anterior, respetuosamente esta Cartera recomienda la eliminación del artículo 19 de la iniciativa, en consideración a que el mismo no corresponde a la estructura del actual sistema educativo, así como la naturaleza jurídica de las entidades estatales a vincular dentro del mismo. Por otro lado, esta solicitud se sustenta en que esta propuesta podría resultar contraria al principio constitucional de autonomía universitaria.

Por lo anterior, la recomendación del Ministerio de Educación Nacional se dirige a que se conserve la redacción original del artículo 95 de la Ley 65 de 1993 *“por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”*, el cual, en concepto de este Ministerio, se adecúa de mejor manera a los conceptos mencionados anteriormente.

III. CONSIDERACIONES FISCALES.

La exposición de motivos omite realizar el análisis de los costos fiscales del artículo 19 de la iniciativa, requerido en virtud del principio de sostenibilidad fiscal de que trata el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, dadas las nuevas funciones que el artículo en comento asigna al Ministerio de Educación Nacional relacionadas con la dirección y vigilancia del proceso de formación de las personas privadas de la libertad.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007 manifiesta que el análisis de que trata el artículo 7 de la Ley mencionada, constituye un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa y permite que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes, contribuyendo a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. Adicionalmente, y como lo dispone en la Sentencia C-315 de 2008, *“un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”*.

En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que la ausencia de este análisis constituye una causal adicional para solicitar la exclusión del artículo 19 del proyecto de ley, pero si el honorable Congreso de la República decidiera continuar con el mismo, esta Cartera recomienda que se realice el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con el fin de determinar la incidencia que podría tener el proyecto de ley en el marco fiscal del mediano plazo y se solicite el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

IV. RECOMENDACIONES

De las consideraciones técnico-jurídicas anteriormente expuestas, el Ministerio de Educación Nacional recomienda eliminar el artículo 19 del proyecto de ley, atendiendo a las siguientes razones:

- a. En el contexto del sistema carcelario y penitenciario se deben tener en cuenta para los planes y programas educativos, las políticas y orientaciones técnico-pedagógicas y administrativas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, de conformidad con la Ley General de Educación y la Ley 65 de 1993, no son función del Ministerio de



Educación Nacional dirigir o evaluar la prestación y eficiencia del servicio educativo a dicha población.

- b.** La asignación al Ministerio de Educación Nacional de funciones de dirección, calidad y vigilancia de la educación para las personas que se encuentran privadas de la libertad puede exceder las previsiones del artículo 154 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual el Gobierno Nacional es el único competente para presentar proyectos de ley que asignen nuevas funciones a entidades administrativas del orden nacional que impliquen una modificación en sus objetivos y estructura. Vale la pena destacar que estas atribuciones actualmente se encuentran en cabeza del INPEC como parte integrante de los procesos de resocialización.
- c.** El artículo 19, al establecer la definición y el diseño de los programas académicos de la educación superior a impartir en los centros penitenciarios y carcelarios del país, estén en cabeza del INPEC y el SENA, podría resultar contrario a la autonomía universitaria contemplada en el artículo 69 de la Constitución Política, puesto que, por mandato constitucional, las IES tienen derecho a crear y desarrollar sus programas académicos, así como definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión sin injerencias externas.
- d.** El artículo 19 propuesto no corresponde a la estructura del actual sistema educativo, en particular respecto de las condiciones de calidad requeridas para la oferta de programas académicos de educación superior, establecidas en la Ley 1188 de 2008 y en el Decreto 1075 de 2015.