Bogotá D.C., noviembre 27 de 2024

Señor
JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Cámara de Representantes

Asunto: *Radicación Proyecto de Ley: «" Por la cual se modifican y adicionan algunos artículos del Decreto Ley 407 de 1994, Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones"».*

Respetado Secretario,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 139, 140, 149 de la Ley 5 de 1992, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley « *Por la cual se modifican y adicionan algunos artículos del Decreto Ley 407 de 1994, Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones ».*

Se radica ante su despacho el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

Cordialmente,

Jennifer Pedraza **Jennifer Pedraza Sandoval** Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad y Compromiso	

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2024

"Por la cual se modifican y adicionan algunos artículos del Decreto Ley 407 de 1994, Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Modificar el artículo 156 del Decreto Ley 407 de 1994, el cual quedará así:

ARTÍCULO 156. AUXILIO ESPECIAL POR FALLECIMIENTO. A la muerte de un servidor público que preste sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, miembro del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, Director, Subdirector o Administrativo ,en todos sus niveles y grados, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos por la ley, recibirán como auxilio especial un salario mensual durante los seis (6) meses siguientes a la ocurrencia del suceso, de la entidad nominadora que le venía pagando al causante, y cuando sea en servicio o con ocasión de actos del servicio , un salario mensual durante doce (12) meses. La ocurrencia de la muerte durante el servicio o con ocasión del mismo, se establecerá de conformidad con e trámite administrativo correspondiente.

ARTÍCULO 2°. Modificar el artículo 158 del Decreto Ley 407 de 1994, el cual quedará así:

ARTÍCULO 158. SEGURO DE MUERTE EN ACTIVIDAD. Los servidores públicos que presten sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, como miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional o como empleados administrativos en todos los niveles y grados, gozan de un seguro por muerte equivalente a treinta (30) mensualidades del último salario devengado.
El valor de dicho seguro será equivalente a sesenta (60) mensualidades del último salario devengado, en el evento que la muerte sea como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

ARTÍCULO 3°: Adicionar el articulo 171A , 171B, 171C y 171D, en el Capítulo IV, Título I, Libro III: PENSIONES, los cuales quedara así:
ARTICULO 171A: PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO.

Los servidores públicos que prestan sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, como miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional o como empleados administrativos en todos los niveles y grados , y que efectúen la cotización especial de alto riesgo, durante por lo menos setecientas (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo, cuando reúnan los requisitos y condiciones establecidas en esta ley.

ARTICULO 4°: Modificar el artículo 171B del Decreto Ley 407 de 1994el cual quedará de la siguiente forma:

ARTÍCULO 171B. REQUISITOS PARA ACCEDER AL DERECHO DE LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO PARA EL PERSONAL DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA PENITENCIARIA NACIONAL. La pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo, se sujetará a los siguientes requisitos para el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional:

1. Haber cumplido con un mínimo de setecientas (700) semanas de cotización especial de alto riesgo continuo o discontinuo al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
2. Haber cotizado mil veintinueve (1029) semanas en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, en cualquier tiempo, pilar contributivo en cualquiera de sus dos componentes.

Parágrafo 1° : Para las mujeres se aplicarán los beneficios favorables de los que trata la Ley 2381 del 16 julio de 2024, las que la desarrollen, complementen o la modifiquen.

ARTICULO 5°: Modifíquese el artículo 171C del Decreto Ley 407 de 1994 el cual quedará de la siguiente forma:

ARTÍCULO 171C. REQUISITOS PARA ACCEDER AL DERECHO DE LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO PARA EL PERSONAL ADMINISTRATIVO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO La pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo, para el personal administrativo, se sujetará a los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido 55 años de edad.
2. Haber cotizado, durante por lo menos setecientas (700) semanas, sean estas continuas o discontinuas, semanas especiales para actividad de alto riesgo.
3. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, Pilar contributivo en cualquiera de sus dos componentes.

Parágrafo 1: La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada cincuenta (50) semanas de cotización especial por actividad de alto riesgo, adicionales a

las mínimas requeridas en el sistema general de pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

Parágrafo 2. Para las mujeres se aplicarán los beneficios favorables de los que trata la Ley 2381 del 16 julio de 2024, las que la desarrollen, complementen o la modifiquen.

ARTICULO 6°: Modifíquese el artículo 171D del Decreto Ley 407 de 1994 el cual quedará de la siguiente forma:

ARTÍCULO 171D. MONTO DE LA COTIZACIÓN ESPECIAL POR ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO PARA LOS SERVIDORES PUBLCOS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO. El monto de la cotización especial para la actividad de alto riesgo realizada por los servidores públicos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, es el previsto en sus normas específicas y el pilar contributivo en sus dos componentes de la norma pensional vigente, más (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

ARTICULO 7 . Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad y Compromiso

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas,

En uso de las facultades constitucionales y legales contenidas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, el articulo 140 de la Ley 5 de 1992 y 13 de la ley 974 de 2005, presento a consideración de los honorables miembros del Congreso de la República, el presente proyecto de Ley, *"Por la cual se modifican y adicionan algunos artículos al Decreto Ley 407 de 1994, Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones"*, motivada en las siguientes consideraciones:

1. EPIGRAFE DEL PROYECTO

"*Por la cual se modifican y adicional algunos artículos del Decreto Ley 407 de 1994, Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones*"

2. OBJETO.

La presente Ley tiene por objeto mejorar las condiciones del auxilio y seguro por fallecimiento, así como reconocer la pensión especial de vejez para los servidores públicos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional y empleados administrativos en todos los niveles y grados , así como aquellos que laboren en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

El sistema de carrera penitenciaria se ha estructurado como un régimen jurídico especial, aplicable a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia y al personal administrativo que apoya administrativamente a los funcionarios misionales del instituto.

Desde sus inicios, ha pasado por diferentes reformas normativas, surge en 1914 con la ley 35: se crea la Dirección General de Prisiones; reglamentándose como entidad adscrita al Ministerio de Gobierno, posteriormente, en 1934 se promulga el primer código penitenciario colombiano, con el cual se dan los primeros lineamientos de administración penitenciaria. En 1936 y 1938 se promulga el nuevo código penal, código de procedimiento penal y ley de vagos, para 1940 se promueve las construcciones penitenciarias: como la Penitenciaria nacional la picota, Palmira y Popayán. Así mismo, se da la Reestructuración de la Dirección General de Establecimientos de Detención, Penas y Medidas de Seguridad (MINJUSTICIA). Para 1960 se da la Restructuración: División de Penas y Medidas de Seguridad (MINJUSTICIA).

En 1992 con el Decreto No. 2160, por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y se crea el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO , en adelante INPEC.

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

En cuanto al régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, se han promulgado dos normas, el Decreto Ley 407 de 1994 , expedido por la Presidencia de la Republica en virtud de las facultades especiales otorgadas en ese época ((art. 172 de la ley 65/1993) y el Decreto 446 de 1994 que regula el régimen prestacional del de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. con relación a las primas, gastos de transporte, subsidios y bonificaciones.

Ley 100 de 1993, Articulo 140: *"Actividades de alto riesgo de los servidores públicos. De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el cuerpo de custodia y vigilancia nacional penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos."*

El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.

Los decretos 1950 de 2005 y 2655 de 2014 , que reglamentan y prorrogan la aplicación del régimen pensional especial de alto riesgo consagrado en el artículo 140 de la ley 100 de 1993.

En el año 2007 el entonces honorable Senador Luis Elmer Arenas Parra, presento una proyecto de ley " Por medio de la cual se hacen modificaciones y adiciones a los Decretos Leyes 1421 de 1975, 407 y 446 de 1994 y al Decreto 2090 de 2003 , que tratan de la formación del personal de Custodia y Vigilancia, la organización y promoción de la Carrera Penitenciaria Nacional y Reglamentación de la Escuela Penitenciaria en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se dictan otras disposiciones", el cual no prospero.

Estos antecedentes legislativos y las consideraciones que se presentan a continuación, permiten advertir la viabilidad de la presente iniciativa para que sea aprobada por el Honorable Congreso de la Republica en favor de los servidores públicos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, que les permitan tener condiciones de reconocimiento pensional y prestacional acorde a

su condición de pertenecer a un régimen especial como bien lo señala el Decreto Ley 407 de 1994.

3. FUNDAMENTO LEGAL.

a. Constitución Política de Colombia .

"ARTICULO 1°—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

"ARTICULO 2°—Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

***"ARTÍCULO 48.** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

...

***PARÁGRAFO TRANSITORIO 5o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, **a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo**. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes."*

b. Disposiciones legales

Ley 100 de 1993:

"ARTÍCULO 140. Actividades de alto riesgo de los servidores públicos. De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta
*una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador **aquellas que cumplen algunos sectores tales como el cuerpo de custodia y vigilancia nacional penitenciaria.** Todo sin desconocer derechos adquiridos.*

El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad".

La Ley 100 de 1993 no fijó una enunciación taxativa de las actividades laborales que pueden ser reconocidas como de alto riesgo susceptibles de ser protegidas mediante un régimen pensional

especial. En todo caso, de forma particular la Ley 100 de 1993 reconoció principalmente las actividades del cuerpo de custodia y vigilancia nacional penitenciaria como un ejemplo de actividades de alto riesgo para los y las trabajadoras.

Decreto Ley 2090 de 2003 *"Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades":*

Reglamentó temporalmente el artículo 140 de la Ley 100 de 1993. El artículo 8 fijó un límite temporal, no previsto por la Ley y que con el tiempo ha perjudicado a los nuevos integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia nacional CCV y al personal administrativo del INPEC.

c. Disposiciones reglamentarias

Los decretos 1950 de 2005 y 2655 de 2014 reglamentaron y prorrogaron la aplicación del régimen pensional especial de alto riesgo consagrado en el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, constituyéndose como las normas antecedentes a esta iniciativa.

d. Desarrollo jurisprudencial

Mediante las Sentencias C-1125 de 2004 y C-853 de 2013, la Corte Constitucional precisó que las actividades de alto riesgo debían ser fijadas por el Congreso de la República como autoridad competente para ello.

> Ahora bien, la jurisprudencia diferencia entre pensión de jubilación y pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo y su respectiva liquidación. specialmente el Consejo de Estado se ha pronunciado en sentido de hacer la diferencia entre la pensión de JUBILACIÓN para la que sólo se requiere tiempo de cotización y la pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo, para la que se necesita tiempo de cotización especial y una edad especial que debe ser menor a la que exige el sistema general y por otra parte la liquidación de las mesadas pensionales, para el caso de los servidores públicos del INPEC, tanto empleados administrativos, como quienes integran el Cuerpo de Custodia y Vigilancia, se debe adelantar con fundamento en las normas específicas que integran este régimen laboral público específico, nos referimos a los contenidos del Decreto Ley 407 de 1994, Régimen de Personal y el Decreto Ley 446 de 1994, régimen prestacional y salarial[1].
>
> *ARTICULO 150- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones*
>
> *1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
>
> *2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones(...)*

4. EXPOSICION DE MOTIVOS.

4.1 Naturaleza de la actividad de los y las funcionarias del Cuerpo Especial de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria

[1] Radicaciones: 20001 23 33 000 2018 00321 01 (3752-2021), 25000-23-42-000-2015-05761-02 (2883-2020), 52001 23 33 000 2015 00732 01 (3466-2021), 11001-03-15-000-2024-00051-01, Expediente : 15238-33-33-001-2021-00047-01 Tribunal Administrativo de Boyacá.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, ejerce la inspección y vigilancia de los centros de reclusión de los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas para lo cual al inicio de 2020 contaba con 132 Establecimientos de Reclusión a nivel Nacional, clasificados y distribuidos en seis Direcciones Regionales.

El cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional , en adelante CCV, es un organismo armado, de carácter civil y permanente, que cumple un servicio público esencial, a órdenes del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

El CCV, está compuesto por Oficiales, Suboficiales, Dragoneantes, Alumnos y los Bachilleres Auxiliares que presten el servicio militar en la Institución, en los diferentes grados o jerarquías. Entre los oficiales se encuentran personas con grados de comandante, mayor, capitán, teniente; entre los suboficiales se encuentran inspector jefe, inspector, distinguido y dragoneante.

El cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria son los funcionarios del INPEC que ejercen y desarrollan la actividad de custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, actividades reconocidas por el Decreto 2090 de 2003 como de alto riesgo, realiza tareas y actividades de seguridad, custodia y vigilancia cumpliendo los servicios en garitas, pabellones, puestos de acceso y control, áreas comunes, remisiones, patrullas, detención y prisión domiciliaria y actividades de los grupos especiales del Instituto, conforme a los reglamentos y procedimientos así como mantener y garantizar el orden, la seguridad, la disciplina y los programas de tratamiento integral, la custodia y vigilancia de los internos, la protección de sus derechos fundamentales, custodia en los traslados de internos en remisiones locales, intermunicipales, en diligencias judiciales, hospitales, centros de salud y demás lugares donde deba ser conducido previa orden de autoridad judicial.

- **Caracterización del Riesgo**

Los factores de riesgo en el personal del cuerpo de custodia del INPEC, son identificables como de:

- Tipo social: Tales como excesivas jornadas laborales, aislamiento familiar, estrés, el medio patológico, hacer parte del conflicto social de las cárceles, amotinamientos, evasión o intentos de fuga, rescate, traslado de internos y otros, todo lo cual conlleva a fatiga e incremento de la carga sicosocial.
- Tipo Laboral. Físicos tales como ruido, iluminación, frío y/o calor extremo, radiaciones no ionizantes; Químicos como partículas sólidas, gases y vapores, humos; Biológicos de todo tipo sean microorganismos productores de infecciones o agentes derivados de origen animal y/o vegetal; Ergonómicos; Psicosociales; De Seguridad tales como mecánicos, eléctricos, instalaciones locativas defectuosas, trabajos confinados, incendio y explosión, tránsito y riesgo público y otros.

Según el Bureau de Estadísticas de Trabajo de los Estados Unidos, los oficiales de correccionales y carceleros tienen una de las más altas tasas tanto de morbilidad como de mortalidad dentro de todas las ocupaciones atribuidas en varias ocasiones a la confrontación con los reclusos.

De manera específica los guardianes de instituciones carcelarias se enfrentan a los factores de riesgo que se consideran riesgos propios. Los aspectos característicos de los trabajadores del servicio penitenciario son: trabajar en una formación uniformada, un estilo autoritario de gestión, una naturaleza paramilitar, formalismo de la actividad y riesgo de agresión por parte de los reclusos. Estos detalles son fuentes de estrés. Las revisiones de la literatura también indican resultados que muestran que las experiencias de los empleados varían según el nivel de seguridad de sus instalaciones (semiabiertas o cerradas). Se reporta un estrés ocupacional significativamente mayor en prisiones cerradas y se afirma que los factores estresantes más importantes incluían el agotamiento, los eventos traumáticos y el favoritismo. Hasta ahora, se ha demostrado que los factores estresantes también incluyen tanto los contactos sociales entre los compañeros como las interacciones con los reclusos.

La correlación es directa entre la séptima actividad de alto riesgo del Decreto 2090 de 2003,con una única actividad económica del Decreto 768 de 2022, que la define para los funcionarios que ejercen la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria.

Clase de riesgo	Código CIIU Rev A.C.	CODIGO ADICIONAL DESCRIPCION DE ACTIVIDAD ECONOMICA FIN
5	8424	03 Administración de justicia , incluye la administración de prisiones y la prestación de servicios correccionales, incluso servicios de rehabilitación; Instituto Nacional Penitenciario Colombiano (INPEC)

Es importante señalar, que las actividades del personal administrativo que labora al interior de los establecimientos de reclusión están relacionadas directamente con el objetivo del tratamiento penitenciario, conforme a la dignidad humana y a las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto y se ejecuta a través de la educación, la instrucción, el trabajo la actividad cultural, recreativa, deportiva y las relaciones de familia basado en el estudio científico de la personalidad del interno preparándolo para su reinserción social.

El reconocimiento como actividad de alto riesgo al personal administrativo que labora al interior de los establecimientos, aunque no tienen las funciones de custodia y vigilancia, sí permanecen en contacto directo y permanente durante más de ocho horas de trabajo en cumplimiento del tratamiento penitenciario y la asistencia social de la población reclusa (Instructores de las actividades que permiten redención de pena, Abogados, Asesores jurídicos profesores, médicos, enfermeros, trabajadores sociales Psicólogos, terapeutas ocupacionales entre otros), que en ocasiones pueden llegar a ser víctimas de atentados contra su integridad física y amenazas de muerte conduciéndolos a renunciar a los cargos.

4.2. Necesidad de la iniciativa.

Las actividades del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CCV) del INPEC, así como de los funcionarios administrativos de la entidad, que ejercen sus funciones dentro de los establecimientos penitenciarios, los expone a un alto riesgo ocupacional y no ocupacional.

Desafortunadamente las condiciones de seguridad para los y las funcionarias del INPEC se ha agudizado en los últimos años, periodo coincidente con el fin del régimen pensional especial para esta población.

De manera ilustrativa, a agosto de 2023 el INPEC contaba con algo más de 15 mil funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia. Ahora bien, para el periodo 2022-2024 el INPEC registra 506 amenazas a funcionarios. De esos casos 63 fueron analizados con nivel extraordinario de riesgo; 96 con riesgo ordinario y 217 continuaban en estudio de evaluación del riesgo. Cabe destacar que estas amenazas se registraron en todas las regionales de la entidad, incluyendo la dirección regional.

INPEC

COLOMBIA VIDA

RESULTADO SOLICITUDES ESTUDIO NIVEL DE RIESGO 2022 - 2024	ACC	ADM	CCV	DIR	TOTAL
EXTRAORDINARIO	0	0	54	9	63
ORDINARIO	0	7	86	3	96
EN ESTUDIO	2	20	203	12	237
DESISTE ENR	1	1	55	2	59
FINALIZA MEDIDAS	0	1	2	1	4
SIN NEXO CAUSAL	0	0	6	0	6
SIN COMPETENCIA	4	0	3	0	7
SIN SOPORTE UNP	0	0	34	0	34
TOTAL	7	29	443	27	506

AMENAZAS DISCRIMINADAS POR REGIONALES 2022 - 2024	ACC	[illegible]	CCV	DIR	TOTAL
GENERAL	1	1	8	3	13
R. CENTRAL	2	12	110	7	131
R. ORIENTE	1	3	65	3	72
R. OCCIDENTE	1	8	97	6	112
R. NORTE	0	2	50	3	55
R. NOROESTE	1	6	61	1	69
R. VIEJO CALDAS	1	1	48	4	54
TOTAL	7	33	439	27	506

TOP 15 CON MAYOR CANTIDAD DE AMENAZAS INDIVIDUALES X ERON		
Nº	ERON	TOTAL
1	233 CPMSTUL Tuluá	44
2	242 COJAM Jamundí	34
3	639 COIBA Ibagué	28
4	422 COCUC Cúcuta	27
5	226 EPMSC Cali	23
6	537 COPED Pedregal	21
7	139 EPMSC Neiva	20
8	235 CPAMSPY Popayán	19
9	131 EPMSC Villavicencio	17
10	113 COMEB Bogotá	14
11	421 CPAMSGIR Girón	14
12	150 CPAMSEB El Barne	12
13	228 EPMSC Buenaventura	11
14	530 EPMSC Quibdó	11
15	129 CPAMSMBOG Bogotá	10
TOTAL		305

(Fuente: INPEC, 2024)

Lamentablemente varias de las amenazas en contra de funcionarios del INPEC se han materializado a través de atentados, arrojando lesiones personales y asesinatos. En sólo lo corrido del año 2024 se registran 17 asesinatos y desde agosto de 2022 han sido 44 víctimas fatales de estos atentados. La anterior cifra resulta aún más preocupante dado que el 12 de febrero de 2024 el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y Derecho, decretó una emergencia carcelaria en todos los centros de reclusión del país.

Inicialmente la Emergencia Carcelaria se decretó tras un incremento del 100%[2] de los incidentes de seguridad relacionados con el personal penitenciario con respecto a los registros del 2023. En particular, se trató de la cuarta emergencia carcelaria decretada desde el 2013 en el país, siendo esta la primera que se provocó por motivos de seguridad en los entornos carcelarios y las afectaciones a los funcionarios de la entidad. A la fecha del decreto de emergencia carcelaria se habían presentado dos homicidios al personal, en Cúcuta y Cartagena, cinco atentados y 10 amenazas directas en contra de funcionarios.

Las víctimas de estos atentados han sido asesinadas en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Santander y en Bogotá y las víctimas han sido tanto guardias hasta el director de la cárcel Modelo de Bogotá. Las víctimas han sido funcionarios que hacen parte, tanto del Cuerpo de Custodia y Vigilancia como integrantes de áreas administrativas, esto últimos que, aunque no necesariamente estén en constante contacto directo con las personas privadas de la libertad, también resultan expuestos a factores de riesgo.

El último hecho de violencia en contra de la entidad ocurrió en la madrugada del jueves 21 de

[2] [1] Dato del Ministerio de Justicia y Derecho, disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Gobierno-nacional-declaro-emergencia-carcel aria-en-todos-los-centros-penitenciarios-del-pais.aspx

noviembre mediante la detonación de un artefacto explosivo frente a la sede central del INPEC en Bogotá, dando cuenta que los niveles de riesgo nos se concentran exclusivamente en los centros de reclusión sino que ocurren incluso en las instalaciones administrativas con afectación a funcionarios del CCV y del área administrativa de la entidad.

Conforme a lo anterior, la actividad de los funcionarios del INPEC trae consigo riesgos físicos y psicosociales, riesgos reconocidos en las Resoluciones 2646 de 2008 y 2764 de 2022 de la entidad.

La Federación Colombiana de Trabajadores del Sistema Penitenciario y Carcelario FECOSPEC-, así como otras organizaciones sindicales han insistido en esta iniciativa legislativa. La Federación ha solicitado al INPEC detalles sobre los casos de amenazas y homicidios a sus colegas y ha consolidado la siguiente información relevante.

- **Violencia ejecutada en contra de los funcionarios del INPEC**

Al respecto se solicitó mediante derecho de petición a la comandante superior de vigilancia del **INPEC**, en el que solicitamos se informara lo siguiente; *"... Se certifique los hechos de los dos últimos años donde han perdido la vida los compañeros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y personal administrativo, en actos violentos, así como de las amenazas conocidas por grupos criminales en contra de nuestros funcionarios".*

Mediante respuesta de fecha 28 de octubre de 2024, la subdirectora del cuerpo de custodia **CLAUDIA NOSSA CASTIBLANCO,** da respuesta en los siguientes términos;

(...)

1. Reporte de amenazas.

REPORTE ANUAL DE AMENAZAS	
AÑO	CANTIDAD
2024	405
2023	290

2. Reporte de fallecidos por acciones violentas.

FUNCIONARIOS FALLECIDOS POR ACCIONES VIOLENTAS			
AÑO	**VÍCTIMA**	**PLANTA**	**MEDIO UTILIZADO**
2023	LOZANO ALVEAR JHON ALAN	CCV	ARMA DE FUEGO
2023	MINA MEJIA DIEGO FELIPE	CCV	ARMA DE FUEGO
2023	HOYOS ORTIZ RICARDO	CCV	ARMA DE FUEGO
2023	TORRES LEMUS DIEGO HERNANDO	CCV	ARMA DE FUEGO
2023	VALENCIA ARBOLEDA JHON SEBASTIAN	CCV	ARMA BLANCA
2024	SANDOVAL ORTIZ CARLOS ANDRES	CCV	ARMA DE FUEGO
2024	CARDENAS BARRERA JESUS DANIEL	CCV	ARMA DE FUEGO
2024	ROMO ROJAS LEIDER ALFREDO	CCV	ARMA DE FUEGO
2024	ZEMANATE DORADO JUAN CARLOS	CCV	ARMA DE FUEGO
2024	ELMER HERNANDEZ VELASCO	AD/VO	ARMA DE FUEGO
2024	HERNANDEZ ARROYO RICHARD RICHAR JO	CCV	ARMA DE FUEGO
2024	PAYARES PERTUS VALENTIN	CCV	ARMA DE FUEGO
2024	BRAVO PAS JY OSCAR DARIO	CCV	ARMA DE FUEGO

Casos a los que se suman atentados sobrevinientes posteriores a la presentación de la respuesta citada.

- **Del personal administrativo del INPEC.**

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, está dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria y a su vez, también ejerce la inspección y vigilancia de los centros de reclusión de los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas para lo cual al inicio de 2020 contaba con 132 Establecimientos de Reclusión a nivel Nacional, clasificados y distribuidos en seis Direcciones Regionales.

La situación de riesgo en la que se ven expuestos el personal del CCV, así como el personal administrativo, que hace parte del Instituto no puede desconocerse, ya que en el ejercicio de sus actividades por el hecho de representar a la institución en un solo cuerpo los expone a un escenario de inseguridad en el cual su vida e integridad física y mental se encuentran en riesgo de forma permanente. No solo el porte del uniforme o de un carnet de identificación, son factores de riesgo sino la constante exposición en los lugares de trabajo, pues dentro de los mismos establecimientos carcelarios el personal administrativo desarrolla sus funciones en cumplimiento de la misión institucional del INPEC.

Al día de hoy en Redes sociales y en los medios de comunicación, se encuentran rodando varios pasquines o panfletos en, los cuales se han dejado consignadas amenazas, no solo en contra de los funcionarios que hacen parte del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, sino que en dichos comunicados también se ha incluido al 'personal administrativo como objetivo militar. Es preocupante que dichos grupos al margen de la ley, hayan extendido las amenazas y ataque a los funcionarios administrativos, esto, como consecuencia del abandono por parte del estado y de la administración frente a los retos y carencias reales que hoy presenta el sistema penitenciario y carcelario nacional. Es una realidad y es evidente que los problemas estructurales del sistema penitenciario no son nuevos, de hecho, se han generado desde hace décadas atrás, impidiendo el óptimo avance y desarrollo del Instituto y de su funcionamiento, entorpeciendo la labor de los funcionarios en condiciones dignas y de garantías a la vida humana.

Que, la realidad de la labor penitenciaria, implica situaciones de exposición como, por ejemplo, el hecho de que los funcionarios convivan de manera permanente con los PPL, que son personas que presentan problemáticas como patologías mentales y de conductas de consumo de sustancias, aumento de la carga laboral y situaciones en entorno violentos, entre otras.

Que, atendiendo a lo anteriormente expuesto, y en consideración a las condiciones de riesgo psicosocial y de riesgo público presentes en las actividades propias del Instituto, para el personal administrativo, es menester precisar que dichas actividades a las que están expuestos los funcionarios administrativos, repercuten en el estado de salud general del funcionario. Situaciones asociadas por ejemplo con la exposición a condiciones de vulnerabilidad para la estabilidad emocional y mental, es decir propensos a sufrir alteraciones mentales al trabajar en condiciones de alto estrés, ansiedad, incertidumbre y violencia. También, con la exposición a agresiones de forma intencional en el marco de actos delictivos en los cuales se ven involucrados los trabajadores de manera directa o indirecta, generando en muchos casos lesiones temporales, permanentes o incluso hasta la muerte del funcionario. Dentro de dichas situaciones de riesgo se encuentran: acoso, atraco, secuestro, atentados, extorsión, motines en los establecimientos, amenazas, intimidación y homicidios, entre otras. factores derivados de las circunstancias sociales propias de la dinámica laboral del Instituto, que también generan cambios psicofísicos que pueden llegar a ser leves, graves o traumáticos y que pueden afectar la calidad de vida y competencias laborales del funcionario.

Con lo anterior, se hace necesario atender a las condiciones particulares del riesgo al que están expuestos los funcionarios administrativos, respecto a su condición de pertenecer al INPEC, para el óptimo desarrollo de sus actividades laborales dentro de un marco legal que garantice y dignifique las condiciones laborales de los funcionarios del Instituto.

- **Labor de los funcionarios penitenciarios del INPEC**

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario **(INPEC)** en Colombia desempeña un papel fundamental en la administración y gestión de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Sus funciones abarcan desde el control de la población carcelaria hasta la implementación de

programas de rehabilitación. A continuación, se detallan sus principales responsabilidades, así como los requisitos para ingresar a esta institución:

Funciones del personal del INPEC en Colombia:

1. **Custodia y seguridad: El INPEC** es responsable de mantener el orden y la seguridad dentro de los centros penitenciarios y carcelarios. Esto incluye el control de acceso, la supervisión de las áreas comunes y la prevención de incidentes violentos.

2. **Rehabilitación y reinserción:** Además de garantizar la seguridad, el **INPEC** trabaja en programas de rehabilitación para promover la reinserción social de los internos. Esto implica la implementación de actividades educativas, laborales y recreativas que ayuden a los reclusos a adquirir habilidades y hábitos positivos para su vida después de la cárcel.

3. **Atención médica y psicosocial: El INPEC** proporciona atención médica y psicosocial a los internos, asegurando que reciban el tratamiento adecuado para sus necesidades de salud física y mental. Esto incluye servicios de atención médica primaria, atención psicológica y programas de prevención de enfermedades.

4. **Control de ingresos y egresos:** La institución se encarga de registrar el ingreso y egreso de reclusos, personal administrativo y visitantes, garantizando que se cumplan los protocolos de seguridad establecidos. Esto ayuda a prevenir la entrada de objetos prohibidos y a mantener un control sobre la población carcelaria.

5. **Administración de establecimientos: El INPEC** administra los establecimientos penitenciarios y carcelarios, gestionando recursos humanos, financieros y materiales para asegurar su buen funcionamiento. Esto incluye la planificación de infraestructuras, la distribución de personal y la coordinación de actividades diarias.

Requisitos para ingresar al INPEC:

- ✔ Ser ciudadano colombiano.
- ✔ Ser mayor de edad.
- ✔ Contar con un nivel educativo mínimo (usualmente bachillerato).
- ✔ No tener antecedentes penales.
- ✔ Aprobar exámenes de salud física y mental.
- ✔ Superar pruebas de confianza y competencias específicas.
- ✔ Completar un proceso de formación y capacitación.

En resumen, el **INPEC** en Colombia desempeña un papel crucial en la administración y gestión del sistema penitenciario y carcelario del país. Sus funciones van desde la seguridad y custodia de los internos hasta la implementación de programas de rehabilitación y reinserción social. Para ingresar a esta institución, se deben cumplir una serie de requisitos y superar un proceso de selección y formación.

Para ingresar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en Colombia, se requiere cumplir con ciertos requisitos, como tener la nacionalidad colombiana, ser mayor de edad, poseer un nivel educativo mínimo (usualmente bachillerato), no tener antecedentes penales, pasar exámenes de salud física y mental, así como aprobar pruebas de confianza y de competencias específicas.

Una vez dentro, los dragoneantes del **INPEC** tienen diversas funciones, entre las que se incluyen:

1. **Custodia y seguridad:** Mantener el orden y la seguridad dentro de las instalaciones carcelarias, controlando el acceso de personas y objetos, así como previniendo incidentes de violencia.

2. **Control de ingresos y egresos:** Registrar la entrada y salida de reclusos, visitantes y personal autorizado, asegurando que se cumplan los protocolos establecidos.

3. **Vigilancia:** Supervisar las actividades de los reclusos para prevenir comportamientos indebidos, conflictos entre internos y posibles intentos de fuga.

4. **Aplicación de normativas:** Hacer cumplir las reglas y regulaciones establecidas por el **INPEC** y otras autoridades pertinentes dentro de los centros penitenciarios.

5. **Asistencia y apoyo:** Brindar asistencia y apoyo a los internos en áreas como la educación, la salud y la rehabilitación, promoviendo la reinserción social y la resocialización.

Estas son algunas de las principales responsabilidades de los dragoneantes del **INPEC** en Colombia, quienes desempeñan un papel crucial en el funcionamiento y la seguridad del sistema penitenciario del país.

- **Precarización de condiciones laborales de los funcionarios del INPEC**

Los salarios bajos de los funcionarios del **INPEC** pueden ser atribuidos a varios factores, incluyendo:

1) **Presupuesto limitado: El INPEC**, al ser una entidad pública, está sujeta a las limitaciones presupuestarias del gobierno. Los recursos asignados para el sector penitenciario pueden no ser suficientes para garantizar salarios competitivos para su personal.

2) **Prioridades de gasto:** En algunos casos, el gobierno puede priorizar otros sectores o programas sobre el sistema penitenciario, lo que resulta en una asignación de recursos insuficiente para los salarios del personal del **INPEC**.

3) **Complejidad del trabajo:** Aunque los funcionarios del **INPEC** desempeñan un papel vital en la seguridad y el funcionamiento de las prisiones, el trabajo puede ser percibido como arriesgado o desafiante, lo que puede llevar a que los salarios no se equiparen adecuadamente con la naturaleza y la realidad del trabajo.

4) **Estructura de remuneración:** La estructura salarial dentro del **INPEC** puede no estar alineada con las responsabilidades y la experiencia requerida para el trabajo, lo que resulta en salarios más bajos en comparación con otros sectores o profesiones.

5) **Políticas de recursos humanos:** Las políticas de recursos humanos del **INPEC** pueden no priorizar adecuadamente la compensación y el desarrollo del personal, lo que contribuye a mantener los salarios en niveles bajos.

En resumen, los salarios bajos en el **INPEC** pueden ser el resultado de una combinación de limitaciones presupuestarias, prioridades de gasto, la complejidad del trabajo, la estructura de remuneración y las políticas de recursos humanos dentro de la institución.

5 ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL.

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"*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que

debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a loallí estipulado.

Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, en la sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

> (…) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)"

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

6. CONFLICTO DE INTERESES.

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

"ARTÍCULO 1° El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los congresistas que participen en el debate y votación. Lo anterior, entendiendo el carácter general de lo propuesto en la iniciativa legislativa.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Jennifer Pedraza Sandoval Representante a la Cámara por Bogotá Parti Dignidad y Compromiso	

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 28 de Noviembre del año 2024
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley ✓ Acto Legislativo
No. 445 Con su correspondiente
Expediente y antecedentes, suscrito Por: HR Jennifer
Pedraza.

SECRETARIO GENERAL