



*Eduardo Emilio Pacheco Cuello*  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C. 14 de septiembre de 2021

Honorable Senador  
**Germán Varón Cotrino**  
Presidente Comisión Primera Senado de la República

Ref. Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 37 de 2021 Senado **“Por la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de los derechos humanos para la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos en los establecimientos de reclusión”**.

Me permito hacer entrega para lo correspondiente al trámite legislativo, la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 37/21 Senado: **“Por la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de los derechos humanos para la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos en los establecimientos de reclusión”**.

Cordialmente,

**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
**SENADOR DE LA REPÚBLICA**  
**PONENTE**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2021 SENADO “POR LA CUAL SE FACULTA LA REDENCIÓN DE PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA FORMACIÓN EN VALORES CÍVICOS, SOCIALES, ÉTICOS Y BIOÉTICOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN”.

**Honorables Senadores:** Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, me ha correspondido el estudio del **Proyecto de Ley número 37 de 2021 Senado**, en trámite para primer debate: **“POR LA CUAL SE FACULTA LA REDENCIÓN DE PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA FORMACIÓN EN VALORES CÍVICOS, SOCIALES, ÉTICOS Y BIOÉTICOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN”**, iniciativa de carácter legislativo, que ha sido puesta a consideración del Congreso de Colombia por los HH.SS: Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Jhon Milton Rodríguez González, Edgar Enrique Palacio Mizrahi y Esperanza Andrade Serrano.

#### ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa fue puesta a consideración del Congreso de la República en el periodo anterior, no obstante, fue archivado conforme al artículo 162 de la Carta Política. Sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional emitió un concepto referente al proyecto de ley, manifestando referente al artículo 4 que *“El artículo 4 del proyecto de ley establece la corresponsabilidad de la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y del Ministerio de Educación Nacional en la determinación del contenido temático de los talleres que se pretenden. Para el análisis de la disposición resulta importante estudiar las funciones del Ministerio de Educación Nacional como ente rector de la política educativa del país y su relación con la educación para la rehabilitación social, así como las acciones adelantadas por este Ministerio para contribuir en tal fin. [...] el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la autonomía institucional, propone los referentes de calidad educativa (lineamientos curriculares, estándares básicos de competencia) y las herramientas de fortalecimiento curricular, a manera de orientaciones educativas y pedagógicas transversales, para que puedan adoptarse en la gestión de cada establecimiento educativo, pero no prescribe el currículo para el país. Esa función la establece el artículo 148 de la Ley 115 de 1994. De acuerdo con esta función el Ministerio se encarga de diseñar políticas que direccionan la organización del currículo en los establecimientos educativos y a su vez despliega*



Eduardo Emilio Pacheco Cuello  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*una serie de documentos que permiten a los docentes tener orientaciones frente a la enseñanza de las áreas para que los niños, niñas y adolescentes puedan construir aprendizajes que contribuyan al logro de los fines de la educación establecidos en la Ley.*

*Para el cumplimiento de lo anteriormente mencionado, el Ministerio ha publicado como documentos referentes de calidad los Lineamientos Curriculares, Orientaciones Curriculares y Estándares Básicos de Competencias. Estos referentes están planteados desde el enfoque de competencias, por consiguiente, se propende porque el estudiante aborde contenidos temáticos de los ámbitos del saber qué, del saber cómo, del saber por qué y del saber para qué, lo cual implica que para el desarrollo de una competencia no solo se requieran conocimientos, sino que se relacionen habilidades, destrezas, comprensiones, actitudes y disposiciones específicas.*

*La formación ciudadana y el desarrollo de competencias socioemocionales son consideradas por el Ministerio de Educación Nacional como componentes fundamentales para el desarrollo integral, lo cual implica un conjunto de habilidades, actitudes, conocimientos y comportamientos que permiten a las personas reconocer y generar interacciones de cuidado y bienestar consigo mismo, con los demás y con el entorno y, así mismo, actuar de manera constructiva, democrática e inclusiva en sociedad y en el ejercicio de sus derechos”.*

Este concepto fue acogido con relación al artículo 4, el cual es acogido y se encuentra contemplado en el texto del proyecto.

### **ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley materia de estudio pretende que mediante cursos o talleres se fortalezcan los valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos para contribuir a la resocialización de las personas privadas de la libertad. Estos espacios deben permitir adquirir conocimientos e interiorizar los valores que contribuyan al respeto, cultura ciudadana y a prevenir la reincidencia delictiva. Adicionalmente, permite que por medio de la asistencia a estos cursos o talleres sea posible redimir un porcentaje de la pena privativa de la libertad.

El proyecto de ley se encuentra enmarcado en el fortalecimiento de los derechos humanos y la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos, para las personas que se encuentran privadas de la libertad, en el sentido de contribuir a la toma de decisiones frente a situaciones que involucran los derechos humanos dentro de las diferentes subjetividades, creencias, sentimientos, valores y creencias que cada persona construye en su ser. En este sentido, desde los derechos humanos los valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos contribuyen a la determinación que cada individuo hace de su voluntad como sujetos para la toma de decisiones morales frente a los derechos de los demás.



Eduardo Emilio Pacheco Cuervo  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Estos postulados se ubican dentro de lo señalado por Kant en lo referente a que el ser humano debe partir para la fundamentación de sus actos y la percepción del mundo y del entorno desde una lógica del conocimiento en el sentido de dilucidar que es bueno o malo, correcto o incorrecto, justo o injusto, entre otros dilemas que permiten determinar racionalmente el actuar ético que trasciende al ser humano por medio de la educación. Es así como, la Carta Política colombiana en el acápite de los derechos fundamentales señala:

*ARTICULO 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.*

Este derecho fundamental constituye en las bases para que los seres humanos asuman sus comportamientos de acuerdo con los límites que establecen la Constitución y la Ley para la determinación de la conducta moral conforme a los comportamientos éticos frente a las razones que se fundan en el conocimiento de nosotros mismos como sujetos psicosociales. Precisamente, esta formación coadyuva a fortalecer la condición humana frente a las relaciones con los demás miembros de la especie humana. En este sentido, la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos, fortalecen patrones sociales y culturales, en el sentido de interiorizar lo que es debido y convenga al respeto de la sociedad, mejore la dignidad de los seres humanos que propenda por el bien común para la proyección social de cada individuo dentro del Estado Social de Derechos. El fomento de la formación en valores parte de la ética, se cimenta hacia la ética de la vida que configura la bioética, para la protección de la vida desde el comienzo, desarrollo y final, partiendo de la valoración y respeto que se debe tener por el ser humano, bajo la premisa del respeto por la libertad, la igualdad, la intimidad y la honra, valores que se predica de los humanos como fundamento de las relaciones sociales que permiten la resocialización de quienes se encuentran privados de la libertad.

Es pertinente señalar que se entiende por ética y bioética. Para el primer concepto, la ética puede definirse como la ciencia de la conducta moral, puesto que, al realizar un minucioso análisis de la sociedad, se establece como deberían actuar o comportarse todos los individuos que hacen vida en ella. Esta disciplina filosófica está unida a las normas que sirven de base para marcar una diferencia entre el bien y el mal. El objetivo de los valores éticos es mantener las reglas de juego claras en una sociedad, en lo referente a la ejecución de funciones específicas dentro de la misma. Los más importantes son: la libertad, justicia, responsabilidad, honestidad y el respeto (Adrián, Yirda, 2020 Definición de Ética).

Rushworth Kidder afirma que “las definiciones estándar de ética típicamente incluyen frases como “la ciencia del carácter humano ideal” o ‘la ciencia del deber moral’”. Richard William Paul y Linda Elder definen la ética como “un conjunto de conceptos y principios que nos guían para determinar qué comportamiento ayuda o daña a las criaturas sensibles”.



Eduardo Emilio Pacheco Cuello  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Por otra parte, se entenderá bioética como “*el estudio sistemático de la conducta humana en el área de las ciencias de la vida y de la salud, examinadas a la luz de los valores y de los principios morales*” (W.T. Reich, Encyclopedia of Bioethics, Mac Millan, New York 1978), que se entiende como la ética de la vida y por consiguiente propende por la protección de la misma desde su comienzo, desarrollo y final, así como del ecosistema en todas sus manifestaciones.

Las personas que se encuentran privadas de la libertad tienen derecho a la resocialización la cual es el fin principal de la pena, así lo establece el marco legal y constitucional vigente. Las leyes le han otorgado beneficios a los reclusos en aras de garantizar la resocialización, tales como la posibilidad de remedir un porcentaje de su pena privativa de la libertad estudiando, trabajando, enseñando o por realizar actividades literarias, deportivas y artísticas.

El artículo 10 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), consagra: “El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario”. Esta disposición de conformidad con la sentencia T-448/14 de la Corte Constitucional, tiene el alcance de lograr la resocialización del violador de la norma y le otorga la facultad de acceder a programas de estudio o trabajo que permitan redimir su pena y así propender por un mejor proyecto de vida fundamentado en valores que conducirán a que sus actos conduzcan a la realización del bien para si mismo y para la sociedad.

Formar en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos se ha constituido como base fundamental de la Resocialización, la cual es entendida como: “técnica de tratamiento clínico que pretende cambiar la conducta del interno(a). Volver a socializarse, lo que significa aprender expectativas sociales e interiorizar normas de conducta. Resocializarse es volver a valer como ser social conforme quiere la sociedad, esto implica reconocimiento. La técnica que se maneja es el cambio de actitud y de valores.

Estos espacios deben ser impartidos por personas calificadas y el contenido temático deberá ser previamente direccionado por un comité de expertos en compañía de la dirección general del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) y del Ministerio de Educación. Máximo se podrá redimir cuatro horas de pena a la semana. Por cada dos horas de asistencia, se redimirá una hora de pena.

## **IMPORTANCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY**

En virtud de los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, el Congreso es competente para definir la política criminal y penitenciaria del Estado. La Corte Constitucional ha sido enfática en



Eduardo Emilio Pacheco Cuervo  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

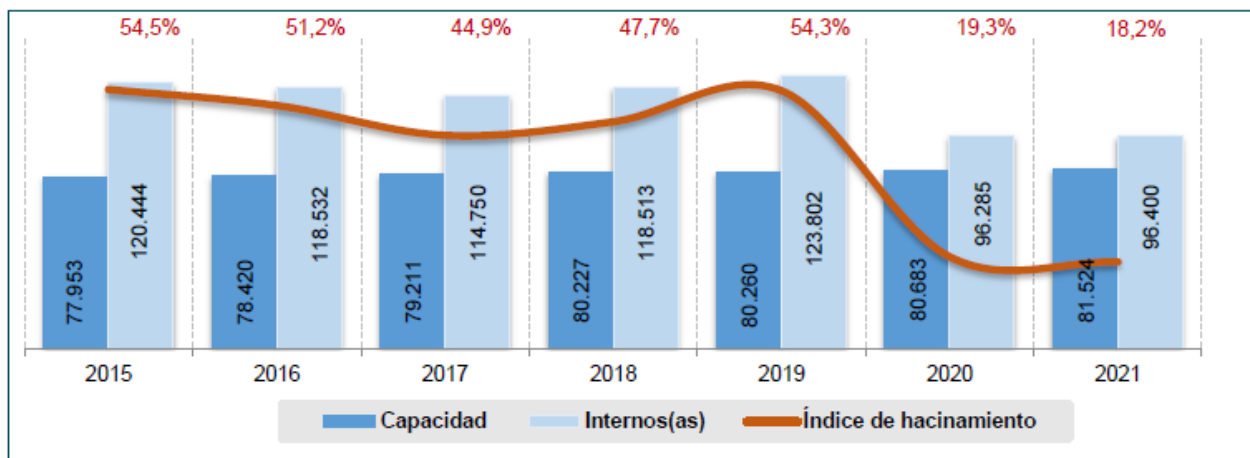
la amplia competencia que tiene el Congreso en materia penal, fundamentada en los principios democráticos y de soberanía popular en los artículos 1° y 3° de la Constitución Política. Por lo anterior, el legislador puede crear, modificar, suprimir figuras delictivas, establecer modalidades punitivas, beneficios de redención, graduar y fijar la magnitud de las penas, de acuerdo con el análisis y ponderación que realice respecto de los fenómenos de la vida social y asegurando el efectivo cumplimiento de los fines de la pena.

Así pues, lo establecido en el proyecto de ley es necesario en aras de garantizar la resocialización como fin principal de la pena, apoyar a los privados de la libertad a superar la difícil situación que significa estar en los establecimientos de reclusión y prevenir la reincidencia delictiva.

En este sentido, es pertinente dilucidar algunos aspectos del contexto actual nacional en materia penal y de hacinamiento en los establecimientos carcelarios del país:

- Alto índice de hacinamiento carcelario:

En Colombia las cifras de hacinamiento carcelario son alarmantes. De conformidad con el informe estadístico de enero de 2019 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el porcentaje de Hacinamiento desde el año 2011 hasta el presente, se mantuvo entre 32.8 % y 57.8 %. No obstante, para junio de 2020 se presentó una disminución de 35 puntos porcentuales cerrando el año con un 19.3% y para el año 2021, para el mes de junio se sitúa en 18.2%. Empero, esta cifra continúa siendo preocupante a la luz del respeto por los derechos humanos ante la constante superación de la capacidad instalada de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.



Fuente: INPEC (2021)

De acuerdo con el INPEC, para el mes de junio de 2021, 42.198 personas privadas de la libertad asisten a programas educativos. De esta manera se logra materializar la resocialización como fin de la pena y se logra disminuir el porcentaje de hacinamiento carcelario. Siendo relevante destacar



Eduardo Emilio Pacheco Cuello  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

que el 91,6% (38.636) son hombres y 8,4% (3.562) mujeres. Por consiguiente, dentro de estos programas educativos debe propenderse por la educación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos que tenga como premisa fundamental la resocialización y en consecuencia la disminución del hacinamiento carcelario que se presenta actualmente.

- Carácter resocializador de la pena:

El estado debe promocionar los valores sociales, cívicos y éticos, facilitando las condiciones para que estos sean conocidos, entendidos y aplicados. Una forma de conseguir lo anterior, es dictar cursos o talleres sobre estos valores en los establecimientos de reclusión.

El artículo 94 de Código Penitenciario y Carcelario consagra importancia de que los métodos pedagógicos del sistema penitenciario enseñen y afirmen en el interno el conocimiento y el respeto de los valores humanos para lograr la resocialización.

*“La educación al igual que el trabajo constituye la base fundamental de la resocialización. En las penitenciarías y cárceles de Distrito Judicial habrá centros educativos para el desarrollo de programas de educación permanente, como medio de instrucción o de tratamiento penitenciario, que podrán ir desde la alfabetización hasta programas de instrucción superior. La educación impartida deberá tener en cuenta los métodos pedagógicos propios del sistema penitenciario, el cual enseñará y afirmará en el interno, el conocimiento y respeto de los valores humanos, de las instituciones públicas y sociales, de las leyes y normas de convivencia ciudadana y el desarrollo de su sentido moral.”*

El desarrollo Jurisprudencial en Colombia ha reiterado el fin resocializador de la pena y su importancia en la protección de los derechos humanos. La Corte Constitucional en la sentencia C-144 de 1997 consagra lo siguiente:

*“sólo son compatibles con los derechos humanos penas que tiendan a la resocialización del condenado, esto es a su incorporación a la sociedad como un sujeto que la engrandece, con lo cual además se contribuye a la prevención general y la seguridad de la, todo lo cual excluye la posibilidad de imponer la pena capital”*

Posteriormente la Corte Constitucional en la sentencia T-286/11 resaltó la necesidad de dar oportunidades para el desarrollo de la personalidad humana para garantizar la resocialización de la pena.

*“...Los penados podrán exigir un trato que respete su dignidad humana, la cual va ligada inequívocamente con el derecho fundamental a la vida digna. Lo expuesto, implica que los sujetos sometidos a una relación de sujeción especial con el Estado podrán hacer valer sus*



Eduardo Emilio Pacheco Cuello  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*derechos en pro de obtener las oportunidades necesarias y los medios precisos para el desarrollo de su personalidad humana, con el fin de que se les garantice una vía para la resocialización...”*

Adicionalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 10, numeral 3º consagra:

*“el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”*

- Deber constitucional:

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política Colombiana, el estado tiene el deber constitucional de garantizar la educación, incluso en valores de la cultura.

*“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.*

## DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS Y CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se pone de manifiesto que este proyecto puede generar conflictos de interés para los Congresistas teniendo en cuenta el literal c) del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 que a la letra dice:

*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.*

Es decir, aquel Congresista que en observancia de la norma precitada pueda generar beneficios para su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que se encuentre privado de la libertad o en alguna condición que le permita beneficiarse con la aprobación del proyecto de ley.





*Eduardo Emilio Pacheco Cuello*  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## PROPOSICIÓN

Con las anteriores consideraciones, propongo a los Senadores miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley número 37 de 2021 Senado “Por la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de los derechos humanos para la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos en los establecimientos de reclusión”, de conformidad al texto original del proyecto de ley.

Cordialmente,

**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
**SENADOR DE LA REPÚBLICA**  
**PONENTE**