

**LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL INSTITUTO NACIONAL
PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC-CARCEL JUDICIAL DE PASTO**

DRA. LILIANA GOMEZ BURGOS

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURIDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO**

2007

**LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL INSTITUTO NACIONAL
PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC-CARCEL JUDICIAL DE PASTO**

DRA. LILIANA GOMEZ BURGOS

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Para Optar Al Titulo De Especialista en Derecho Administrativo

Doctor: JAVIER ALBERTO PEÑARANDA MENDEZ

Asesor

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURIDICOS
SAN JUAN DE PASTO**

2007

Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Artículo primero del acuerdo 324 de octubre once (11) de mil novecientos sesenta y seis (1966), emanado del Honorable Consejo Directivo de La Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACIÓN

APROBADO

Doctor: JAVIER ALBERTO PEÑARANDA

Asesor

Doctor: FRANCISCO ALAVA V.

Jurado

Doctor: CESAR ENRIQUEZ

Jurado

San Juan de Pasto, Mayo 31 de 2007

*"Mi agradecimiento a cuantas personas han
hecho posible la realización del presente trabajo"*

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN

1.	MODALIDADES DE LA ACCION ADMINISTRATIVA.....	13
1.1.	LA CENTRALIZACIÓN.....	14
1.2.	LA DESCONCENTRACIÓN.....	15
1.2.1.	CLASES DE DESCONCENTRACIÓN.....	16
1.3.	LA DELEGACIÓN.....	17
1.4.	LA DESCENTRALIZACIÓN.....	18
1.4.1.	CLASES DE DESCENTRALIZACIÓN.....	23
1.4.1.1.	Descentralización Territorial.....	23
1.4.1.2.	Descentralización por Servicios.....	26
1.4.1.3.	Descentralización por Colaboración.....	28
2.	DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS DEL INPEC.....	29
2.1.	NATURALEZA JURÍDICA DEL INPEC.....	30
2.2.	ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES DEL INPEC.....	35
2.2.	MANEJO DE INTERNOS BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS Y REDENCIÓN DE LA PENA.....	40
3.	MARCO JURÍDICO.....	47
3.1.	MARCO CONSTITUCIONAL.....	47
3.2.	MARCO LEGAL.....	48
3.3.	JURISPRUDENCIA.....	50
3.3.1.	CORTE CONSTITUCIONAL.....	50
3.3.2.	CONSEJO DE ESTADO.....	56

4.	LA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS EN CARCEL JUDICIAL DE PASTO.....	58
5.	OBSTÁCULOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL INPEC SUS CONSECUENCIAS Y MEDIDAS ESPECIALES PARA MEJORARLO.....	65
	CONCLUSIONES.....	69
	BIBLIOGRAFÍA.....	70

RESUMEN

La descentralización, se define como la transferencia de competencias del gobierno central a diversos organismos; esta transferencia, sin embargo, puede aplicarse en los sistemas: político, administrativo y/o económico dependiendo del tipo de competencias que se trasladen.

El tema a desarrollar en este trabajo pretende identificar la funcionalidad o no del propósito de la descentralización, en este caso para el cumplimiento de los fines generales con relación al ejercicio de la dirección, administración de establecimiento carcelario concretamente en la Cárcel Judicial de Pasto y sus problemáticas, que no han sido ajenas la situación de otros centros reclusorios del país, criticados muchas veces por la percepción creciente que tiene el ciudadano sobre la ineficacia de la gestión pública.

ABSTRACT

The decentralization, is defined as the transfer of competitions from the central government to diverse organisms; this transfer, however, it can be applied in the systems: political, administrative economic y/o depending on the type of competitions that you/they move.

The topic to develop in this work seeks to identify the functionality or not of the purpose of the decentralization, in this case for the execution of the general ends with relationship to the exercise of the address, administration of prison establishment concretely in the Judicial Jail of Grass and its problems that have not been other people's the situation of other centers prisons of the country, criticized many times for the growing perception that has the citizen on the inefficiency of the public administration.

INTRODUCCIÓN

Según el artículo 2do. de la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada.

La descentralización, se define como la transferencia de competencias del gobierno central a diversos organismos; esta transferencia, sin embargo, puede aplicarse en los sistemas: político, administrativo y/o económico dependiendo del tipo de competencias que se trasladen.

El tema a desarrollar en este trabajo pretende identificar la funcionalidad o no del propósito de la descentralización, en este caso para el cumplimiento de los fines generales con relación al ejercicio de la dirección, administración de establecimiento carcelario concretamente en la Cárcel Judicial de Pasto y sus problemáticas, que no han sido ajenas la situación de otros centros reclusorios del país, criticados muchas veces por la percepción creciente que tiene el ciudadano sobre la ineficacia de la gestión pública.

En este sentido, existe mayor consenso sobre la necesidad de reevaluar en parte la política carcelaria en el país, de ahí el surgimiento de nuevas políticas del Gobierno nacional que apuntan a la construcción de nuevos centros carcelarios, el autoabastecimiento de los ya existentes mediante la implementación de programas tendientes a la formación de la comunidad, al desarrollo de iniciativas de control y a la evaluación permanente de estas acciones.

Se trata de brindar un pequeño aporte al estudio de los diversos aspectos a considerarse en el tema de la descentralización como medio para el desarrollo regional.

1. MODALIDADES DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

Que el inciso segundo del artículo 209 de la Constitución Política establece: Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Que el artículo 269 del Estatuto Superior dispone: En las entidades públicas las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas;

La función administrativa ganó especial configuración y distinción a términos de la nueva Carta Política, donde al efecto el artículo 209 la pone al servicio de los intereses generales al amparo de unos principios específicos, destacando al propio tiempo la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Así mismo, a través del artículo 210 superior los principios que orientan la actividad administrativa se erigen como fundamento en la génesis de las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios. Agregando que:

"Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley".

1.1. LA CENTRALIZACIÓN.-

Bajo esta modalidad, todas las tareas y funciones publicas están a cargo de una sola persona jurídica: El Estado. No existen autoridades locales propias.

Aquí el Estado es una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política.

La Constitución de 1991 optó por un Estado Unitario, con autonomía política de las entidades descentralizadas territoriales, con descentralización administrativa y en el marco de un Estado Social de Derecho.

La función administrativa debe desarrollarse mediante la descentralización.

En el ámbito del Estado federal típico, por el contrario, los estados miembros son titulares de una potestad de organización constitucional que les permite darse, dentro de límites determinados, su propio ordenamiento constitucional.

En el Estado unitario puede darse una descentralización entendida como un cierto grado de libertad para el manejo de algunas actividades a nivel predominantemente administrativo, en tanto que en el Estado federal la descentralización alcanza un grado tal que no solo trasciende los niveles

Administrativos y legislativos sino que llega también, como antes se dijo al corazón mismo del nivel constitucional”.¹

1.2. LA DESCONCENTRACIÓN.-

De conformidad con el artículo 8º de la ley 489 de 1998, la desconcentración administrativa es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Entonces, esta figura se constituye en limitación de una excesiva centralización; es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad; las decisiones a nombre de la autoridad nacional y no de la colectividad seccional.

La desconcentración no implica autonomía, simplemente se constituye en un instrumento para descongestionar despachos; la potestad de orientación e instrucción permanece latente en la persona que desconcentra la función o competencia y contra las decisiones de quien recibe la desconcentración solo procede el recurso de reposición.

La desconcentración, hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-157 de septiembre 15 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

El propósito de esta figura, es el de descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y, en ese orden de ideas, contribuir a un rápido y eficaz diligenciamiento de los asuntos administrativos.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha referido a este concepto de desconcentración, en los siguientes términos:

"La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.

La desconcentración así concebida, presenta estas características:

1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.
2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetas de desconcentración.
3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro".

1.2.1. CLASES DE DESCONCENTRACIÓN.-

1. Desconcentración Territorial.- Es el desplazamiento de funciones de la capital a los Departamentos y Municipios.

2. Desconcentración Jerárquica.- Es el otorgamiento de funciones de un superior a un inferior, sin mediar desplazamiento físico.

1.3. LA DELEGACIÓN.-

Consiste en la transferencia de funciones a colaboradores o a otras autoridades. Requiere para su concreción de un Acto administrativo escrito en donde se determine de manera precisa la persona delegataria y las funciones materia de delegación.

El delegante de todas maneras, conserva la posibilidad de informarse y de emitir orientaciones generales al delegatario, inclusive, puede reasumir la competencia en cualquier momento y revisar los actos de aquel.

Contra las decisiones del delegatario proceden los mismos recursos habilitados para el delegante.

Los límites de la Delegación son: Los reglamentos generales, la prohibición de la subdelegación y de aquellas funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional y legal no son susceptibles de delegación ejemplo: El nombramiento de Ministros por parte del presidente.

Respecto a la Delegación, el artículo 211 de la Carta magna, establece que la ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine.

Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

En este punto es pertinente traer a colación la jurisprudencia de la Corte Constitucional quien señala los elementos constitutivos de la delegación:

“La transferencia de funciones de un órgano a otro; que la transferencia de funciones se realice por el órgano titular de la función; Que dicha transferencia cuente con una previa autorización legal y que el órgano que confiera la delegación pueda siempre y en cualquier momento reasumir la competencia”.²

1.4. LA DESCENTRALIZACIÓN.-

Es la facultad que se otorga a entidades publicas diferentes del Estado para gobernarse por si mismas, mediante radicación de funciones que se ejercen de manera autónoma.

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última:

² Corte Constitucional, sentencia C-36 de enero 25 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra.

"Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".

Se puede distinguir tres tipos de descentralización de manera general: La política, económica y Administrativa.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.-

Esta se presenta como requisito para llevar a cabo una descentralización política, el hecho de que las autoridades a las cuales se hará la transferencia de facultades sean elegidas por los pobladores de la región, y no simplemente designadas por el gobierno central.

Las competencias transferidas en una descentralización política serán ejercidas de forma autónoma por los gobiernos locales (u organismos a los cuales se transfiera las competencias), respondiendo en última instancia a los pobladores que los eligieron y no a la administración central.

Y desde el enfoque de la provisión de bienes públicos, afirma Finot:

"...Sólo habrá descentralización política cuando se decide (por parte de los gobiernos locales) qué, cuánto y con qué recursos proveer..."

2. DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA.-

Consiste en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado.

3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.-

Es la transferencia de facultades administrativas y financieras a una determinada organización de gobierno local no quiere decir que todo lo que se haga en esa comunidad sea decidido localmente.

Partiendo del enfoque de la provisión de bienes públicos, se puede decir que en éste tipo de descentralización no incluye decisiones sobre la provisión, como lo afirma Ivan Finot:

“En el caso de una descentralización operativa (administrativa) también existen decisiones pero no sobre provisión en su sentido estricto sino sobre operación de la provisión”

Centrándonos en el tema, la descentralización administrativa, obedece a una concepción política y a una técnica y modelo de organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público, la cual implica la concreción o asunción, bajo un régimen de autonomía, por organismos que son personas jurídicas, de funciones o potestades propias del Estado o de actividades que comportan la actuación de éste en el campo de la actividad privada, o la gestión y satisfacción de necesidades regionales y locales.

En lo que respecta a la descentralización administrativa, se erige además como un instrumento para la intervención estatal en la explotación y uso de los recursos naturales, la producción, utilización y consumo de bienes y en la prestación de los servicios, para las finalidades previstas en la Constitución.

La descentralización administrativa, también se define como:

“La facultad que se otorga a las entidades publicas diferentes del estado para gobernarse por si mismas mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente”.³

Mediante la descentralización el Estado, se desprende de funciones específicas, asignándoles a las entidades de otros niveles para que las ejerzan autónomamente, esto es, tomando las decisiones necesarias para su planteamiento y ejecución.

En Jurisprudencia la Corte Constitucional, sobre descentralización y autonomía, señala:

La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones.

Cuando ella se manifiesta por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y a la ley, nos encontramos ante la autonomía.

En el ámbito concreto de la republica unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta Política de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo.

(...) Es por eso que a veces se manifiesta, prevalentemente en la realización de funciones con abstracción del aspecto territorial, por cuanto lo que interesa es

³ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. 4ta, edición. Bogotá: Editorial TEMIS, 2005. Pág. 65

fundamentalmente es la racionalización administrativa en la prestación de un servicio.

Otras por el contrario, el elemento territorial asume una posición dominante en el ejercicio de la descentralización. El grado de libertad del sujeto puede manifestarse en el ejercicio de funciones a través de los típicos actos administrativos, o puede también adquirir la forma de actividad normativa, la cual se ejerce dentro de la unidad de organización de la comunidad estatal, vale decir, sin dar lugar al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza desborde el centro de la autoridad.

“Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes”.⁴

Igualmente en sentencia C-496 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional ha precisado que:

“En el fenómeno jurídico de la descentralización, se produce un traslado de asuntos que serían de conocimiento de la autoridad central, a las autoridades

⁴ VALLINA VELARDE, Juan Luis. "La desconcentración administrativa", Revista de Administración Pública, Núm. 35. Madrid: Mayo-Agosto de 1961.

territoriales, o de la administración central a otras autoridades a quienes se confía el desempeño de labores especializadas, de tal suerte, que la decisión administrativa en los dos casos, no se adopta por la autoridad central, sino por un ente territorial, o por la entidad prestadora del servicio, o encargada del ejercicio de funciones administrativas.

Se trata de "...un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas".

Entonces, la descentralización en derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público; por medio de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

1.4.1. CLASES DE DESCENTRALIZACIÓN.-

1.4.1.1. Descentralización Territorial.-

Departamentos, Distritos, Municipios y territorios Indígenas (artículo 286 de la C.N.)

La descentralización territorial se cataloga como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las autoridades públicas locales o regionales, para que las ejerzan en su propio nombre y representación concediéndoles cierto grado de autonomía.

En Colombia la descentralización territorial está típicamente representada en la descentralización de los Municipios y Departamentos principalmente.

Esta descentralización responde a unas necesidades locales, que deben ser satisfechas por sus mandatarios, a través de la función administrativa y ejecución de las actividades contenidas en los artículos 398, 311 y siguientes de la Constitución Nacional.

Conforme lo dispone el artículo 285 de la Constitución Política de Colombia, fuera de la división general del territorio habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

Por su parte el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, enuncia que podrán existir como entidades territoriales los Departamentos, los Distritos, Municipios y los territorios indígenas.

Así mismo el artículo 287 de la Carta Política de 1991, regula lo referente a la autonomía de las entidades territoriales, para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.

En tal virtud tendrán los siguientes derechos: Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.

De igual manera los artículos 256 y 288 constitucionales expresan que corresponde a la ley distribuir competencias y servicios entre la nación y las entidades territoriales, reglamentados por la ley 715 de 2002 (Ley de participaciones).

Adicionalmente, el 3ro. Del Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Político Departamental o Código de Régimen Político Departamental, reconoce derechos y obligaciones a los Departamentos y en el caso municipal lo hace él artículo 4to. del decreto 1333 de 1986)

Por su parte el artículo 362 constitucional, dispone que los bienes y rentas tributarias y no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales sean de su propiedad exclusiva y gozan de las garantías iguales al derecho de propiedad y renta de los particulares y con autonomía administrativa.

No obstante, lo anterior para la Corte Constitucional, la autonomía reconocida a las entidades territoriales no debe ser entendida en términos absolutos, pues, tal como lo ha expuesto la misma corporación, “descentralización y autonomía se desenvuelven en perfecta compatibilidad con la unidad nacional”

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta.

Para la Corte Constitucional:

“Las limitaciones que comporta la descentralización territorial en el marco del Estado unitario, en el cual existe unidad legislativa, es decir, que el Congreso

expide las leyes que tiene aplicación en todo el territorio nacional, y no pueden ser modificadas por las autoridades locales, al contrario de lo que ocurre en el Estado Federal; además destacó la Corporación que en el primero, el manejo del Estado es unificado bajo la filosofía del llamado control de tutela, y las células territoriales no están sometidas al control jerárquico propio del Estado centralizado.⁵

Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propio, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

Por su parte, el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, artículo 315, establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales.

1.4.1.2. Descentralización por Servicios.-

Necesidad de especialización o tecnificación de ciertas actividades dignas de autonomía: Establecimientos públicos, Empresas industriales y comerciales del Estado, Sociedades de Economía mixta, Entidades Descentralizadas de segundo Grado o derivados.

Se define como el otorgamiento de competencias y funciones administrativas a las entidades que se crean para que cumplan una función especializada.

⁵ Corte Constitucional Sentencia C-471-95. M.P. Ciro Angarita Barón.

Esto, se traduce en la existencia de establecimientos públicos, Empresas industriales y comerciales del Estado, Sociedades publicas y sociedades de economía mixta, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, Empresas Sociales del estado E.S.E, Empresas oficiales de servicios públicos y las demás creadas por ley o con autorización de ella.

Él artículo 210 de la Constitución Nacional, dispone que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por Ley o por autorización de ésta, con fundamento en el principio que orientan la actividad administrativa.

En desarrollo de este precepto constitucional, el artículo 68 de la ley 489 de 1998 señaló que “Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Pero como órganos del Estado, aun cuando gozan de autonomía administrativa, están sujetos a control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. La descentralización por servicios, desconcentrada, permite el ofrecimiento y concreción de apoyos técnicos, económicos y prestacionales a las administraciones regionales y locales, con lo cual hasta cierto punto se hace efectivo el derecho a la igualdad material, en la

medida en que las comunidades puedan acceder a los beneficios que el Estado brinda a través de sus organismos nacionales, siendo una característica de la administración moderna que debe ser planeada y oportuna para evitar un ente burocrático, inerte e inepto en su administración.

1.4.1.3. Descentralización por Colaboración.-

Personas privadas con funciones administrativas: Cámara de Comercio, federación Nacional de Cafeteros, Curadurías Urbanas entre otras.

La descentralización por colaboración se origina cuando se autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En conclusión, la descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de

sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

2. DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS DEL INPEC

Adentrándonos al tema de investigación, tenemos que el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario esta integrado por la Escuela Penitenciaria Nacional e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, como un establecimiento publico adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, con Personería Jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, cuya función principal radica en ejercer la dirección, administración y vigilancia de los establecimientos carcelarios que funcionan en el país.

La ley 489 de 1998, artículo 79 y siguientes, enuncian sus características en especial la que atribuyen los mismos privilegios y prerrogativas que se reconocen a la Nación.

El Decreto 2160 de diciembre 30 de 1992, Artículo 31, establece la estructura y organización del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario deberá propender por la descentralización y desconcentración de funciones, de acuerdo con lo que dispone la Constitución Política.

Con la creación del INPEC mediante el referido decreto, se uno de los grandes avances en materia de descentralización al establecer una organización descentralizada y dentro de esta la desconcentración de funciones mediante la instauración de Direcciones Regionales.

Antes de 1992, con la denominada, Dirección General de Prisiones prevalecía el centralismo, pues no se contaba con un presupuesto propio y autonomía administrativa para atender los más de 186 establecimientos carcelarios que en ese entonces estaban distribuidos por todo el país y financiera.

Adicionalmente con la entrada en vigencia de la ley 65 de 1993 o Código Penitenciario y Carcelario, se desarrollan unos principios rectores

2.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL INPEC

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, fue creado por el Decreto No. 2160 de 1992, el Gobierno Nacional fusiona la Dirección General de Prisiones con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y la Imprenta Nacional y se crea el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, cuya naturaleza jurídica es de un establecimiento público de orden nacional, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, patrimonio independiente, descentralización administrativa y desconcentración de funciones, asegurando una gestión autónoma, eficaz e independiente para el manejo administrativo dirigido hacia la auto-organización de los recursos, lo que debe conducir a desarrollar políticas penitenciarias modernas tendientes a lograr la reinserción social como uno de los fines principales de la pena como de la Institución.

El INPEC es el encargado de la ejecución de las sentencias penales y de la detención precautelativa, la aplicación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, fijadas en el Código Penal. (Artículo 14 ley 65 de 1993)

Los establecimientos de reclusión del orden nacional serán creados, fusionados, suprimidos, dirigidos y administrados, sostenidos y vigilados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. El mismo Instituto determinará los lugares donde funcionarán estos establecimientos. (Artículo 16 de la Ley 65 de 1993)

De ahí que la autonomía no sea absoluta, subsiste el control de tutela, control fiscal, político, financiero de ejecución por parte del poder central.

En cuanto a los estatutos básicos, el Congreso Nacional expidió la ley 65 de 1993 o Código Nacional Penitenciario y Carcelario en procura de la actualización de las normas penitenciarias, acordes con las nuevas Instituciones del Estado creadas por la Constitución Política de 1991.

En lo que respecta a las fuentes de financiación del Instituto, estos provienen de los aportes ordinarios y extraordinarios que hace la Nación como impuestos, tasas, productos de compraventa, donaciones, u operaciones que se ejecutan.

Para la vigencia fiscal 2007, el INPEC, cuenta un presupuesto de Seiscientos Sesenta y Siete Millones Seiscientos Cincuenta y Dos Mil Pesos (\$667.652.000) M.L. para funcionamiento, gastos de personal, gastos generales, transferencias corrientes e inversión.

Por ultimo los Actos que expiden son administrativos sometidos a vía gubernativa y Jurisdicción contenciosa administrativa. Sus contratos son de carácter estatal, sus empleados son servidores públicos de régimen especial adscritos a carrera penitenciaria con excepción del Director y subdirector del establecimiento carcelario que son empleados de libre nombramiento y remoción.

Su organización en general esta conformada por una Junta o Consejo Directivo y el Director, como representante legal del establecimiento y de los cuales nos referiremos a continuación.

Las autoridades penitenciarias y carcelarias, son funcionarios competentes para hacer efectiva las providencias judiciales sobre privación de la libertad en los centros de reclusión, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, los directores regionales y los directores de los establecimientos carcelarios. (Artículo 35 Ley 65 de 1993).

El Director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno. Responderá ante el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario del funcionamiento y control del establecimiento a su cargo; los empleados, los detenidos y condenados deben respeto y obediencia al director, y estarán sometidos a las normas de este Código y a las reglamentaciones que se dicten. (Artículo 36 Ley 65 de 1993).

Conforme lo señala el artículo 38 de la citada norma, para ejercer funciones de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria, es necesario haber aprobado los cursos de formación y capacitación, que para este efecto dictará la Escuela Penitenciaria Nacional.

Para desempeñar el cargo de director de cárcel o penitenciaría se requerirá título universitario, en áreas que incluyan conocimientos en materias criminológicas, penales, carcelarias, de seguridad o derechos humanos y además adelantará el curso que organice la Escuela Penitenciaria Nacional que una vez aprobado, permitirá el ingreso al servicio más no a la carrera penitenciaria, la cual será regida por normas especiales que para el efecto se dicten.

El personal que preste sus servicios en el INPEC, sólo podrá pertenecer a la carrera penitenciaria, previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan.

Ningún funcionario exceptuando el director del INPEC podrá desempeñar sus funciones sin que previamente haya recibido instrucción específica. Mientras se adelanta esta capacitación, el nombramiento será de carácter interino, situación ésta que en todo caso, no podrá exceder el término de seis (6) meses.

En cuanto se refiere al personal del cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, el artículo 31 *ib ídem* dispone que la vigilancia interna de los centros de reclusión estará a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional. La vigilancia externa estará a cargo de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad. Sin embargo, cuando no exista Fuerza Pública para este fin, la vigilancia externa la asumirá el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional.

El cuerpo de custodia y Vigilancia del INPEC esta conformado por:

- Oficiales: comandante superior, mayor, capitán y teniente
- Suboficiales: inspector jefe, e inspector
- Dragoneantes: Dragoneantes y distinguidos
- Alumnos y auxiliares de guardia: alumnos aspirantes a Dragoneantes y auxiliares bachilleres.

La carrera penitenciaria ⁶ es independiente del servicio civil, esta regulada por los principios que consagra este estatuto y por las normas vigentes y las que lo adicionen, complementen o modifiquen. El Gobierno Nacional la reglamentará.

⁶ Ley 65 de 1993. Artículo 40

El director del INPEC será de libre nombramiento y remoción del presidente de la República. Deberá ser abogado, sociólogo, psicólogo, administrador policial o de empresas, acreditado con título debidamente reconocido y, en cada caso, con especialización en ciencias penales o penitenciarias; criminalísticas o criminológicas.

De la misma manera podrá ser designado para este cargo, quien se haya desempeñado como Magistrado en el ramo penal o haber ejercido la profesión de abogado en el ramo penal por un tiempo de cuatro años o haberse desempeñado como profesor universitario en el área penal, por un lapso de cinco años.

Este marco normativo contempla las disposiciones esenciales que se deben aplicar en la ejecución de las sanciones penales en forma humana y moderna acorde a los postulados señalados por la Carta Magna y las Organizaciones Internacionales defensoras de los Derechos Humanos y demás aspectos importantes para garantizar los derechos fundamentales a los reclusos, los objetivos de la justicia y el fin de la pena, como lo son el tratamiento progresivo, la clasificación científica de los internos, el seguimiento de los grupos interdisciplinarios de profesionales, la programación de actividades educativas, culturales y deportivas. Así mismo se desarrollan las funciones del juez de ejecución de penas, se crea la carrera penitenciaria para el personal del instituto, y se incorpora el servicio militar obligatorio de bachilleres, este último empleado como servicio social y humanista en los Establecimientos de Reclusión para apoyar la función de reinserción social en la parte educativa, técnica, cultural, deportiva y cívica.

El INPEC, se rige por el principio de especialidad, solo pueden hacer aquellos actos y operaciones relacionadas con su objeto.

2.2. ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES DEL INPEC

Según lo dispone el artículo 20 de la ley 65 de 1993, los establecimientos de reclusión pueden ser cárceles, penitenciarías, cárceles y penitenciarías especiales, reclusiones de mujeres, cárceles para miembros de la Fuerza Pública, colonias, casa-cárceles, establecimientos de rehabilitación y demás centros de reclusión que se creen en el sistema penitenciario y carcelario.

Actualmente, el INPEC cuenta con seis (6) Direcciones Regionales, localizada en Bogotá, (Central), Calí (Occidente), Barranquilla (Norte), Bucaramanga (Oriente), Medellín (Noroeste) y Pereira (Viejo Caldas) y 139 Establecimientos de Reclusión a nivel Nacional, clasificados y distribuidos en las diferentes Direcciones Regionales como se refleja a continuación:

En el ámbito administrativo, el Instituto se encuentra subdividido en un nivel central y seis (6) direcciones regionales. Sede Central en la Ciudad Bogotá; las Direcciones Regionales que tienen como sede las ciudades de: Bogotá, Cali (V), Barranquilla, Bucaramanga, Medellín y Pereira.

La zona occidente cuenta con 21 Direcciones Regionales, entre ellos, la Dirección Regional de la Cárcel Judicial de Pasto.

La competencia del INPEC, contenida en la ley 65 de 1993, es la creación, organización, dirección administrativa, sostenimiento y control de las penitenciarias, cárceles, colonias agrícolas, reclusiones de mujeres y demás establecimientos similares que se creen en el orden nacional.

La Organización Nivel Central del INPEC, esta conformada por el Consejo Directivo, la Dirección General, oficinas de Planeación, Jurídica, Control Interno,

Sistemas e Informática, Control Único Disciplinario, los órganos de Asesoría y Coordinación, el comité de Coordinación, el comité técnico, el comité de Personal, la Subdirección General, la Secretaría General, la División de Gestión Humana, la División Financiera, la División de Servicios Administrativos, la subdirección Escuela Penitenciaria "Enrique Low Murtra", la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo, la División de Desarrollo Social, la División de Fomento y Capacitación Laboral, la División Salud y la Subdirección Comando Superior del Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

Los organismos más importantes son el Consejo Directivo y la Dirección General.

1. CONSEJO DIRECTIVO DEL INPEC.-

Integrado por: El Ministro de Justicia y del Derecho o el Viceministro, quien la preside, el Fiscal General de la Nación o su delegado, el Director de la Policía Nacional o su delegado, el Secretario General del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Jefe de la Oficina de Planeación del Ministerio de Justicia y del Derecho, el defensor del Pueblo o su delegado, así como un representante de las asociaciones industriales o comerciales existentes podrán ser invitados a las sesiones del Consejo directivo.

Entre las funciones más importantes se encuentran:

- Formular la política general del Instituto.
- Formular y adoptar los planes y programas que deben desarrollarse de acuerdo con los lineamientos trazados por el Gobierno Nacional para el sistema carcelario y penitenciario.

- Controlar y evaluar el funcionamiento general del Instituto verificando su conformidad con las políticas y planes. Determinar la estructura interna y la planta de personal de Instituto, para su aprobación por el Gobierno Nacional.
- Organizar y reglamentar al sistema de carrera penitenciaria, de conformidad con las normas con las normas vigentes sobre la materia. Autorizar la contratación.

2. EL DIRECTOR GENERAL DEL INPEC.-

Es agente del Presidente de la República y funcionario de su libre nombramiento y remoción.

Son funciones del Director General entre otras las siguientes:

- Ejercer la Representación Legal del Instituto Penitenciario y Carcelario.
- Presentar para aprobación del Consejo Directivo los planes, programas y proyectos que debe desarrollar el Instituto. Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los planes y programas.
- Ejercer la dirección y control de los establecimientos de reclusión y de las demás dependencias que integran el Instituto.
- Nombrar, dar posesión y remover el personal del Instituto de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, así como expedir los actos administrativos que requiera el manejo del personal.

- Resolver los recursos de ley interpuestos contra las providencias expedidas por los Directores Regionales o Directores de Establecimiento Carcelario.
- Presentar al Consejo Directivo el anteproyecto de presupuesto y los acuerdos mensuales de gastos para su aprobación.
- Ejercer la función disciplinaria en relación con el personal administrativo y el Cuerpo de Custodia y Vigilancia de acuerdo a lo establecido en la Ley.
- Ejecutar los actos administrativos y celebrar los contratos de acuerdo a las disposiciones legales.
- Ejercer la Dirección de la Carrera Penitenciaria.
- Convocar al Consejo Directivo a sesiones extraordinarias cuando lo considere conveniente.
- Delegar en sus subalternos, algunas de sus funciones, de acuerdo con las normas legales y que considere pertinente para el desarrollo de los programas.
- Rendir informes al Ministro de Justicia y del Derecho, en la forma que éste lo determine, sobre el estado de ejecución de los programas del Instituto.
- Rendir informes generales y periódicos o particulares que se le soliciten, al Presidente de la República a través del Ministro de Justicia y del Derecho, sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la entidad y las medidas adoptadas que puedan afectar el curso de la política en materia

Penitenciaria y Carcelaria. Proponer políticas en el ramo de su competencia.

- Aprobar los requisitos y procedimientos a los cuales deben sujetarse las asociaciones o entidades particulares, cuando mediante convenios se deleguen funciones asignadas al Instituto.
- Atender y tramitar los reclamos, quejas y observaciones presentadas por los ciudadanos cuando se presenten deficiencias administrativas, inmoralidad, actos o procedimientos indebidos por parte de los funcionarios del Instituto.
- Las demás funciones que se relacionen con la organización y funcionamiento del Instituto y que no estén expresamente atribuidas a otra autoridad.

En el ámbito regional, la estructura es similar, un primer nivel lo componen la Dirección General y Consejo Directivo; un segundo nivel conformado por la Subdirección; las oficinas de jurídica, administrativa y financiera, reseña y dactiloscopia, tratamiento y Desarrollo, comando de vigilancia. En este punto cabe señalar que las Regionales son el punto intermedio o canal de comunicación y dirección entre la Dirección General con sede en Bogotá y las cárceles y penitenciarias con sede en los diferentes Municipios y Departamentos, pues se constituye en un punto de apoyo en la administración manejo y asesoría de los establecimientos carcelarios.

Es decir que la totalidad de establecimientos de Reclusión se interconectan con la sede principal a través de sus regionales.

Para el caso de la Cárcel Judicial de Pasto, diremos que el punto medio es la Dirección Regional del Valle.

Esta estructura de igual forma se mantiene en la Cárcel Judicial de Pasto, representada legalmente por el Director quien a su vez es el jefe de gobierno y ejecutor del gasto, organismo con autonomía administrativa y financiera, que cuenta con sus propias autoridades en las diferentes áreas administrativas y un cuerpo de custodia y vigilancia.

2.3. MANEJO DE LOS INTERNOS- BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS Y REDENCIÓN DE LA PENA.

Actualmente el INPEC maneja una población carcelaria de 61.130 internos en todo el país, según datos obtenidos de la Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC).

El beneficio administrativo es un Mecanismo Jurídico que permite al interno mejorar su condición en el ámbito penitenciario durante el periodo de reclusión, es un estímulo que concede la ley a los internos condenados y lo prepara al condenado para su vida en libertad, fortalecer la relación del interno con su familia e induce al interno a cumplir los requisitos objetivos y subjetivos que facilitan la consecución del beneficio Administrativo.

La normatividad aplicable esta contenida principalmente en los artículos 146 a 150 de la Ley 65 de 1993, artículo 5to. del Decreto 1542 de 1997, Decreto 232 de 1998, numeral. 5 Art.. 38 C. P. P., Resolución 3988/97 y Artículo 29 Ley 504 de 1999.

Sobre el particular hay que tener en cuenta que hay que diferenciar entre internos condenados por justicia ordinaria y justicia especializada e internos condenados a 10 o más años de prisión.

Entre los beneficios se encuentran: El Permiso de hasta 72 horas, Libertad Preparatoria, Franquicia preparatoria, Trabajo extramuros y Penitenciaria abierta

1. Permiso Por 72 Horas.- Artículo 146 de la Ley 65 de 1993, el interno condenado sale del establecimiento, sin vigilancia, hasta por 72 horas, durante el primer año sale cada dos meses, a partir del segundo año sale cada mes.

Los requisitos para acceder a este beneficio son:

- a. El interno debe estar clasificado en la fase de mediana seguridad.
- b. Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta.
- c. No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial.
- d. No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso ni la ejecución de la sentencia condenatoria.
- e. Haber descontado el setenta por ciento (70%) de la pena impuesta, tratándose de condenados por los delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados.
- f. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante la reclusión y observado buena conducta, certificada por el consejo de disciplina.

Requisitos para condenas superiores a diez años de prisión:

- a. Que el solicitante no se encuentre vinculado formalmente en calidad de sindicado en otro proceso penal o contravencional

- b. Que no existan informes de inteligencia de los organismos de seguridad del estado que vinculen al solicitante del permiso, con organizaciones delincuenciales
- c. Que el solicitante no haya incurrido en una de las faltas disciplinarias señaladas en el artículo 121 de la ley 65 de 1993
- d. Que haya trabajado, estudiado o enseñado durante todo el tiempo de reclusión.
- e. Haber verificado la ubicación exacta donde el solicitante permanecerá durante el tiempo de reclusión.

El competente para su aprobación el Juez de ejecución de Penas y Medidas de seguridad.

2. Libertad Preparatoria.- (Art. 5 Decreto 1542 de 1997), es el mecanismo Jurídico que permite al interno condenado, y clasificado en fase de confianza salir del establecimiento durante el día y regresar en la noche, en días hábiles para trabajar o estudiar. Este beneficio lo autoriza el Consejo de Disciplina del Establecimiento, lo aprueba el Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad. Los requisitos son:

- a. No gozar de la libertad condicional
- b. Haber descontado las cuatro quintas partes de la pena efectiva
- c. Que la empresa colabore con las normas de control establecidas

d. Igualmente se debe verificar: su buena conducta anterior la consagración al trabajo y al estudio el proceso de readaptación social

3. Franquicia Preparatoria.- Una vez el interno condenado supere la libertad preparatoria se le permite continuar trabajando, estudiando o enseñando, con la obligación de presentarse periódicamente ante el Director del Establecimiento.

Al Director del Establecimiento le corresponde presentar propuesta, se entiende que debe ser con requisitos legales completos.

Este beneficio lo aprueba el Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, previa resolución del consejo de disciplina verificación corresponde al director del establecimiento, a través de un oficial de prisiones o de la trabajadora social el control permanente, quienes deben rendir informes quincenales.

Por su parte la Resolución 2392 del 2006, reglamenta las actividades validas para redención de pena en los establecimientos de Reclusión del sistema nacional penitenciario y carcelario y se deroga la resolución 7447 de 2005:

4. Actividades Industriales.- Corresponden a actividades dedicadas a la transformación de materia prima en productos elaborados, involucrando mano de obra como parte de un proceso productivo y carga fabril en uso de maquinaria y equipo técnico.

Dirigido a reclusos que en su proceso de tratamiento penitenciario y teniendo en cuenta su perfil ocupacional e intereses puedan acceder a estos espacios laborales.

5. Actividades Agrícolas.- Se estructuran en actividades que desarrollan la explotación de recursos vegetales. Dirigidos a los (as) internos (as) que en su proceso de tratamiento penitenciario han desarrollado un perfil ocupacional que sustente la proyección agrícola desarrollando habilidades y labores publicas.

6. Labores Publicas.- Ornato, embellecimientos de parques, avenidas, etc. La Ley 415 de 1997, art.2°. Dispuso que los condenados apenas de prisión o arresto que no excedan de cuatro años, podrán desarrollar trabajos comunitarios de mantenimiento, aseo, obras publicas, ornato o reforestación, en el perímetro urbano o rural de la ciudad o municipio sede del respectivo centro carcelario o penitenciario. El tiempo dedicado a tales actividades redimirá la pena en los términos previstos en la ley 65 de 1993.

Para el efecto, el director del respectivo centro penitenciario o carcelario, podrá acordar y fijar con el Alcalde Municipal las condiciones de la prestación del servicio y vigilancia para el desarrollo de tales actividades.

7. Trabajo Comunitario.- El Decreto 775 de 1998 reglamenta el artículo segundo de la ley 415 de 1997 y Resolución 2392 de 2006, y define como trabajo comunitario las actividades desarrolladas en programas agrícolas o de servicios en trabajo comunitario, de conformidad con el decreto 775 de 1998, serán asimiladas para efectos de redención de pena a trabajo.

Siempre que se trate de días hábiles no se programaran mas de (48) horas semanales de trabajo para cada interno.

De conformidad con el artículo 100 de la ley 65 de 1993, no se llevara a cabo los domingos y festivos.

Para el efecto los Directores de los centros penitenciarios celebraran convenios con los alcaldes de su localidad, donde se determinaran de trabajo comunitario de los internos, lugar, horario, frecuencia, cantidad de reclusos que se requieran, sistemas de rotación de los mismos y aspectos relacionados con su alimentación y transporte.

Con todo, los internos regresaran pernoctar a su respectivo centro de Reclusión y la vigilancia estará a cargo del personal del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y de la policía nacional.

Cuando el número de internos, requeridos sea inferior al número total de internos disponibles, para realizar el trabajo comunitario, el director del establecimiento hará la elección correspondiente atendiendo a criterios tales como la buena conducta anterior, y actual del interno condenado, así como la ausencia de requerimientos, por cuenta de otra autoridad judicial.

El trabajo comunitario será asimilado para efectos de redención de pena a trabajo, en consecuencia a los condenados se les abonara un DIA (1) de Reclusión por dos días (2) de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar mas de ocho horas (8) diarias de trabajo.

Para la expedición de certificaciones de trabajo, se debiera tener en cuenta el informe de actividades que presente el alcalde o su delegado al director y junta de trabajo del respectivo centro de Reclusión.

Al interno que por alguna razón injustificada no cumpla total o parcialmente las obligaciones que establezca el convenio suscrito, para el desarrollo del trabajo comunitario, le será revocada de inmediato esta prerrogativa por al director del centro y no será tenido en cuenta posteriormente para tal actividad.

En la medida en que se vayan celebrando los convenios a que alude el presente decreto, los directores de los establecimientos de Reclusión deberán reportar al director regional de su división, de tal echo, indicando el numero de identificación de los internos que trabajan y la función que realizaran.

La Resolución 2392 de 2006, reglamento las actividades validas para redención de pena, en los establecimientos de Reclusión del sistema nacional penitenciario y carcelario y se deroga la resolución 7447 de 2005 e igualmente señala como tiempo limite para la certificación de actividades validas para la redención de pena.

Por trabajo: Se abonara un día (1) de Reclusión por dos días de trabajo. Para festivos no se podrá computar mas de ocho (8) horas diarias de trabajo, de lunes a viernes.

Trabajo Comunitario: Las actividades desarrolladas en programas agrícolas o de servicios en trabajo comunitario, de conformidad con el decreto 775 de 1998 serán asimiladas para efectos de redención de pena a trabajo.

Siempre que se trate de días hábiles, no se programaran mas de cuarenta y ocho horas (48) semanales de trabajo, para cada interno.

Las Técnicas Penitenciarias tienen como fin la construcción de un conocimiento que permita al funcionario penitenciario desarrollar habilidades para el desempeño de sus funciones, aportar estrategias y destrezas para interactuar con el interno, y generar un clima de armonía venciendo las barreras de comunicación que se puedan presentar entre internos y funcionarios; aspecto que facilitará la prevención de problemas y la solución de los mismos al interior de los centros de reclusión.

3. MARCO JURÍDICO

3.1. MARCO CONSTITUCIONAL

El constituyente de 1991 introdujo la noción de autonomía, siendo novedoso en la historia del constitucionalismo Colombiano, complementa los mecanismos propios de la descentralización administrativa.

La descentralización y autonomía son principios de organización que contribuyen a perfilar el estado de la constitución de 1991 introdujo y que se desenvuelven en perfecta compatibilidad con la unidad nacional de que trata el artículo primero de la Carta Política.

Tampoco cada uno de ellos puede ser tomado en términos absolutos, pues constituyen principios fundamentales del ordenamiento constitucional que necesariamente han de ser observados al decidir cualquier materia que involucre al mismo tiempo intereses del orden nacional, departamental y municipal.

El artículo 209 de la Constitución Nacional, establece los principios, objeto y el control de la función administrativa, que se encuentra al servicio de los intereses generales del Estado; que se rige por los principios de igualdad, la moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y, por último, entre los organizacionales se hallan la descentralización, desconcentración y delegación de funciones.

3.2. MARCO LEGAL

Ley 65 de 1993. - Por medio de la cual el Gobierno Nacional expide el Código penitenciario y Carcelario.

- Ley 415 de 1997: Consagra normas de alternatividad en la legislación penal y penitenciaria y se dictan otras disposiciones tendientes a descongestionar los establecimientos carcelarios del país.

- Decreto No. 2160 de 1992: Por medio del cual el Gobierno Nacional fusiona la Dirección General de Prisiones con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y la Imprenta Nacional y se crea el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

- Decreto 1365 de 1992. - Que regula la comisión de vigilancia y seguimiento penitenciario.

- Decretos Nos. 407 y 446 de 1994: Con los cuales se establecieron los regímenes de personal y prestacional respectivamente del INPEC.

Y regula situaciones administrativas tales como: (Servicio activo, destinación, traslado Licencia, Permisos, Comisión, servicio, capacitación, cargo LNR, invitaciones, tratamiento médico, colectivas, Radicación, Encargos Vacaciones, Suspensión por sanción disciplinaria, provisional, petición judicial etc.

- Resolución 7965 de 1995: Por la cual se expide el Reglamento General del INPEC.

- Acuerdo 0011 de 1995: Por medio del cual se expidió el reglamento general al cual se sujetan los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios y con el cual se desarrollaron entre otros temas como las visitas de familiares y amigos, la atención médica, sanitaria y social de la población, se unificaron criterios sobre los elementos de uso permitido en las celdas, se determinaron parámetros para la clasificación de internos.

Se reglamentaron normas como las relativas al uso y circulación el dinero, sustituyendo la moneda legal por tarjetas de compra, el funcionamiento de las cafeterías confiriendo su administración exclusiva a la dirección del centro.

- Decreto 300 de 1997: Por medio del cual se establecieron los estatutos y Estructura interna de la entidad.

- Decreto 1542 de 1997: Por el cual se dictan medidas en desarrollo de la Ley 65 de 1993 para descongestionar las cárceles.

- Decreto 232 de 1998: Sobre reglamentación del otorgamiento de beneficios administrativos.

- Ley 504 de 1999: Modificaciones relacionadas con beneficios administrativos.

- Decreto 775 de 1998: Que reglamenta la ley 415 en lo relacionado con trabajo comunitario.

- Ley 750 de 2002: Sobre detención domiciliaria para mujeres cabeza de familia.

- Ley 888 de 2004: Que regula la reglamentación del Consejo superior de política criminal y penitenciaria.

3.3. JURISPRUDENCIA

3.3.1. CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional ha reconocido que la unidad es anterior a la descentralización y a la autonomía y, más aún, que cuando se hace referencia a la descentralización, tal noción lleva implícita la idea de un centro que es el origen y sede del poder. Así mismo, al aludir a la autonomía, la Corporación ha enfatizado que se trata de un concepto nuevo, vinculado con el de unidad 'en cuanto coexiste con él y en cierta medida lo presupone.

Según reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, la descentralización tiene un sentido genérico que designa el proceso por cuya virtud se trasladan asuntos de variada índole -fiscal, económica o industrial-, de la capital del Estado a las entidades seccionales o locales, y una acepción técnica de conformidad con la cual, en procura de una mayor eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, se trasladan competencias de carácter administrativo a las autoridades seccionales que gozan de un determinado margen de acción para la toma de decisiones, nuevas y más exigentes responsabilidades.

La descentralización administrativa por servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, mediante el cumplimiento de unas medidas especiales para lograr unos mejores resultados, constituye una de las características de la administración moderna.

Pero también han surgido dificultades ya que por un lado esta la facultad que se otorga a las entidades publicas del Estado por necesidad de especialización o tecnificación de ciertas actividades dignas de autonomía, para gobernarse por si

mismas mediante radicación de funciones que se ejercen de manera autónoma y por otro el argumento de las restricciones a la autonomía y auto responsabilidad de los establecimientos públicos como el INPEC.

Es de suma importancia anotar que en materia de Derechos Humanos, el papel del funcionario penitenciario frente a los compromisos del Estado en materia de derechos humanos, tiene que estar acorde con el mandato constitucional contenido en el art. 6º de la norma superior, según el cual los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Esto significa una serie de responsabilidades adicionales para los servidores del Estado, de los cuales hacen parte los funcionarios penitenciarios (directivos, administrativos y del cuerpo de custodia y vigilancia), y determina que una acción u omisión de un funcionario que sea violatoria de los derechos humanos (por ejemplo, a la integridad, a la libertad de conciencia o a la salud), puede tener como consecuencias:

- Una profunda afectación de su vida personal y familiar
- La responsabilidad individual del funcionario, desde el punto de vista penal y disciplinario (investigaciones en su contra en la Fiscalía y la Procuraduría, que pueden conducir a sentencias condenatorias y a destitución del cargo)
- La responsabilidad institucional del INPEC en el ámbito contencioso administrativo (procesos contra el INPEC) –incluyendo la acción de repetición en virtud de la cual, la entidad, de ser condenada, busca que el funcionario responsable pague con su patrimonio el valor de tal condena.

- La responsabilidad internacional del Estado frente a los órganos de derechos humanos.

Son numerosos informes realizados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han alertado sobre las pésimas condiciones de detención prevalentes en la mayoría de los centros de reclusión del país, caracterizadas entre otras cosas por un alto índice de hacinamiento, todo lo cual constituye un terrible panorama de violación a los derechos de los reclusos.

La grave situación que sufren los presos en las cárceles colombianas ha generado el reclamo de numerosos sectores por humanizar las condiciones de vida en estos centros. Sin embargo, pocas instituciones estatales han sido sensibles a esta problemática.

A través de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha tratado de intervenir en esta situación.

Esta corporación ha sido enfática en señalar que, si bien los reclusos están sometidos a un régimen especial de sujeción frente a las autoridades penitenciarias, los centros carcelarios no constituyen un espacio al margen del derecho.

De esta manera, ha establecido que la cárcel al igual que cualquier institución debe estar regida por las disposiciones constitucionales.

La intervención de la Corte en materia carcelaria no ha estado exenta de críticas, y ha tenido tanto defensores como detractores. Quienes defienden su intervención sostienen que la Corte es una de las pocas instituciones que ha hecho algo por la

situación de los reclusos, obligando a las autoridades competentes a que tomen medidas concretas para poner fin a la violación de sus derechos.

De otro lado, quienes se oponen a la intervención aducen razones distintas. Unos consideran que la intervención de la Corte es ilegítima, por cuanto irrumpe en competencias que no le son propias e impide el adecuado funcionamiento de las prisiones, mientras que otros sostienen que la actuación de la Corte ha sido ineficaz, e incluso contraproducente para la población reclusa ya que legitima el contexto de la prisión.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido determinante en la política penitenciaria, ya que gracias a fallos de tutela como el T-153/98 sobre el tema de hacinamiento carcelario, el Gobierno Nacional crea el Fondo de Infraestructura Carcelaria (FIC) a través del Decreto 1890 de 1999 y la ejecución del plan de ampliación de infraestructura penitenciaria y carcelaria que han mejorado las condiciones de la población reclusa.

- Sentencia No. T-596/92. (Caso Derechos humanos. La Corte Constitucional ha señalado que “Los presos no tienen derechos de menor categoría; tienen derechos restringidos o limitados y cuando esto no sucede, es decir cuando la pena impuesta no se encuentra en contradicción con el ejercicio pleno de un derecho, este debe ser tan protegido y respetado como el de cualquier otra persona.

- Sentencia 706 de 1996: Según la Corte Constitucional, derechos como el de locomoción o la libertad física se encuentran suspendidos, mientras que otros como la intimidad personal, de asociación y de libertad de expresión sólo se hallan restringidos debido a las condiciones especiales que impone la reclusión.

- Sentencia T-153/1998: (Caso Hacinamiento en cárcel Modelo de Bogotá. La Corte Constitucional ordena:

- La notificación de la existencia del estado de cosas inconstitucionales en las prisiones.
- La elaboración (en un plazo de tres meses a partir de la notificación del fallo) y el desarrollo (en un plazo de cuatro años) de un “plan de construcción y refacción carcelaria.
- Se realicen las diligencias necesarias para apropiar los recursos requeridos para financiar el plan.
- La incorporación del plan y los recursos para financiación en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones.
- La reclusión en establecimientos especiales, de los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad.
- La separación completa de los sindicados y los condenados.
- La investigación de la razón de la no-asistencia de los jueces de penas y medidas de seguridad a la Cárcel. Modelo y de Medellín.
- La toma de medidas necesarias para solucionar carencias de personal especializado en las prisiones y de la Guardia Penitenciaria.

- La toma de medidas necesarias para garantizar el orden público y el respeto a los derechos fundamentales de los internos mientras se ejecutan las obras ordenadas.
- Sentencia T-535/1998: (Caso Deficiencia en atención médica, numerosos trámites administrativos y dificultades para acceder al estudio o trabajo y hacinamiento Cárcel Bella vista en Medellín.

La Corte ordena al director del establecimiento carcelario la prestación de los servicios médicos y de salud que requiera el actor, así como también implemente planes de estudio que permitan que tanto el accionante como los demás internos interesados accedan a ellos. Considera que habiendo sido prohibida en el sistema colombiano la pena de muerte (art. 11 C.P.) y estando proscrita toda clase de castigos que impliquen tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.P.), los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud, en conexión con aquellos, permanecen intactos.

"No pueden resultar afectados ni en mínima parte durante el tiempo necesario para el pago de la pena impuesta o a lo largo del período de detención cautelar. De ello se hace responsable el Estado desde el momento mismo de la captura o entrega del detenido o condenado y hasta el instante en que readquiera su libertad".

- Sentencia T-524-99: (Caso solicitud de traslado de un interno y hecho notorio en condiciones de insalubridad y hacinamiento. Mediante este fallo se ordena a la Fiscalía Regional, que la solicitud de traslado hecha por el apoderado del actor, que obra a folios 19 y 20, si aún no se le ha dado respuesta, sea resuelta dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esa providencia.

- Sentencia T-257/00 (Hacinamiento Cárcel Distrital de Bella vista en Medellín): Se declara el estado de cosas inconstitucional en establecimiento carcelario.

3.3.2. EL CONSEJO DE ESTADO:

- Sentencia 14965 de 2004⁷: Para el Consejo de Estado:

“Las obligaciones que asumen las autoridades de la República frente a los retenidos son de dos clases: 1. De hacer, esto es, de prever y controlar los peligros que pueda sufrir una persona retenida desde el momento mismo en que se produce la privación material de la libertad, hasta el momento en que ella es devuelta a la sociedad y 2. De no hacer, referida a la abstención de cualquier conducta que pueda vulnerar o poner en peligro los derechos que no hayan sido limitados con la medida cautelar.

La retención como ejercicio legítimo del poder punitivo del Estado que afecta algunos derechos de las personas, en sí misma no es una actividad que genere responsabilidad patrimonial derivada de los perjuicios consustanciales a la retención misma, dado que esta es una carga que los ciudadanos deben soportar, daño jurídico y por ende no encuadrable dentro del supuesto general que consagra el artículo 90 de la Carta Política, salvo, claro está, cuando el ejercicio de dicho poder se desborda, en los supuestos de retención injusta (art. 68 ley 270 de 1996).

Pero así como el ciudadano debe asumir la carga derivada de la restricción de sus derechos, en la medida en que esa retención es una actividad que redunde en beneficio de la comunidad y el Estado se obliga a garantizarle una

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 14965 de 2003. M.P. Ricardo Hoyos Duque

eficaz protección y seguridad, para lo cual éste goza de posibilidades reales, pues posee también el monopolio de la fuerza y los poderes de coerción que le permiten afrontar tales riesgos.

Si el Estado no devuelve al ciudadano en las mismas condiciones en que lo retuvo, debe responder patrimonialmente por los perjuicios que éste haya sufrido durante el tiempo de la retención, aunque haya puesto en funcionamiento todos los recursos de que dispone para proteger al retenido y evitarle la causación de cualquier daño, salvo que haya intervenido una causa extraña, pues frente al retenido la obligación del Estado no es un comportamiento sino la realización efectiva de un resultado determinado”.

- Sentencia 12947 de 2001: (Responsabilidad servicios médicos del INPEC)
Señala la corporación que es deber del Estado procurar atención en salud a quien se encuentre privado de la libertad, en las mismas condiciones de calidad, oportunidad y eficiencia que supone la prestación de este servicio para quienes no se encuentran en esa particular situación.

4. LA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS EN CARCEL JUDICIAL DE PASTO.-

La política de Seguridad Democrática del Gobierno del Doctor Álvaro Uribe Vélez, ha sido devolverles la tranquilidad a los colombianos, obligando a la Fuerza Pública a incrementar sus acciones para combatir a los delincuentes y a todos los grupos armados al margen de la ley y sumado a esto existe el programa de reinserción, que manejan el Ministerio del Interior y Justicia y la cartera de Defensa.

Todo esto ha generado a que la población carcelaria haya aumentado en el País, en 2004 se hablaba de las siguientes cifras:

Se habla de que por lo menos 10 mil personas, pues el 7 de agosto el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario tenía 50 mil reclusos y hoy la cifra llega a los 60 mil.⁸

Para enfrentar este desafío y la problemática del hacinamiento, el Gobierno ha construido nuevas cárceles en el País, estrategia que ha sido financiada con recursos públicos y apoyada decididamente por el Gobierno de Estados Unidos, como la construcción de seis nuevas penitenciarías (Valledupar, Combita, Popayán, Acacias, La Dorada y Girón), cada una de ellas equipada con 1.600 cupos para hacer frente a la sobre ocupación carcelaria.

⁸ Informe Procuraduría General de la Nación – Derechos Humanos 2004

Sin embargo, la construcción los nuevos penales se constituyeron en la negación arquitectónica de la reintegración social ya que se edificaron áreas muy reducidas para el desarrollo de programas de trabajo y educación, verdaderamente insuficientes para la capacidad de alojamiento de los establecimientos; y se reintrodujo el aislamiento celular en pabellones especiales, en contradicción con los estándares internacionales y al estilo de las cárceles estadounidenses de máxima seguridad y que sin duda vulneran la dignidad humana.

Una muestra de ello, son los patios de máxima seguridad de la Cárcel Judicial de Pasto, con cinco años de ser construida, y donde se albergan a internos por delitos de rebelión y contra la seguridad del Estado.

Lo positivo, de la política criminal, consideramos que ha sido la Reforma a la justicia con la implementación del Nuevo Sistema Penal acusatorio que en teoría funciona y la creación del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria que podría permitir que se comience a abordar la crisis carcelaria en forma integral y a la generación de planes y programas orientados a lograr cambios programáticos en este sentido.

El tema del tratamiento de la víctima en el nuevo ordenamiento procesal colombiano, es decir, en el sistema acusatorio, derivado del Acto Legislativo 003 del 19 de diciembre de 2003, ha suscitado un importante debate académico frente a su implementación y desarrollo en la ley 906 de 2004.

El Doctor Alfonso Daza González en sus memorias (Diplomado sobre el Sistema Acusatorio) señala:

“ La reforma procesal penal es el cambio más trascendental y con mayores consecuencias de nuestro sistema de justicia puesto que implica:

1. Desmontar el sistema inquisitivo, y con ello instituciones que lo han caracterizado como son la indagatoria, la escrituralidad, la consulta, la oficiosidad de los jueces para ordenar pruebas.
2. Cambiar el principio de permanencia de la prueba, por el del juicio como principal escenario del debate probatorio.
3. Procurar que la detención preventiva sea la excepción, sujeta a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad , y no la regla general.
4. Garantizar el principio de igualdad de armas entre las partes acusadora y defensora.
5. Olvidar la práctica de prueba por comisionado, la declaración por certificación jurada, y del traslado de pruebas de otros procesos.
6. Reorganizar el modelo de investigación criminal, ajustar la Fiscalía General de la Nación, para que asuma la investigación y acusación.
7. Organizar las oficinas de protección a víctimas y testigos, para que lejos de ser entidades centralizadas, sean descentralizadas y permitan un mayor acceso a la población que requiera de sus servicios”.
8. Fortalecer la Defensa Pública, y ajustarla al nuevo sistema que exige una mayor investigación.

En nuestro Municipio, tenemos la Cárcel Judicial de Pasto, Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional, creado, dirigido, administrado, sostenido y vigilado por el INPEC Regional Occidental, con sede en la ciudad de Cali-Valle; considerado como un establecimiento Carcelario de Mediana Seguridad, con más de 600 internos entre sindicados y condenados, con autonomía administrativa, financiera, representado por su Director a quien el Director Regional delega funciones, y quien maneja un grupo de personal, un presupuesto independiente con rubros presupuestales con fines especiales asignados por la Dirección General, Sin embargo, a partir del año 2004, mediante Resolución Interna se establece que el Centro Carcelario tiene que autofinanciarse mediante la creación de proyectos productivos.

La cárcel Judicial de Pasto, cuenta con una población carcelaria de 610 internos, entre sindicados y condenados, en una planta física con capacidad de albergar a 500 internos, existiendo una sobre población de 110 internos, equivalente a un nivel de hacinamiento del 22%.

Los internos son clasificados como de baja, media y alta seguridad, que se distribuyen en seis patios en la forma y términos que el Consejo para asignación de patios del establecimiento carcelario lo determine.

La estructura de la Cárcel judicial de Pasto, es la siguiente:

El Director, quien es el jefe de gobierno y representante legal del establecimiento y ejecutor del gasto.

A su nivel se encuentran los Consejos de Disciplina, asignación, trabajo y estudio, evaluación y tratamiento, seguridad, seguimiento a la alimentación y de compras.

Estos Consejos se constituyen en cuerpos consultivos y se reúne generalmente con el objeto de emitir conceptos que ayudan al Director de la cárcel a tomar decisiones de suma trascendencia para el establecimiento.

En segundo nivel se encuentran la Oficina Jurídica que asesora al director en esta materia, la oficina financiera (pagaduría y tesorería), reseña y dactiloscopia, la subdirección que a su vez se subdivide en oficinas que constituyen un tercer nivel: Tratamiento y desarrollo, (Área educativa, talleres, sanidad, proyectos productivos, psicología, trabajo social), Comando de Vigilancia (comandante, oficiales del servicio, comandante general y Dragoneantes.

Y por ultimo los comités de internos tales como: Derechos humanos, trabajo, deportes, espiritual, salud y alimentación.

Respecto al papel del funcionario penitenciario frente a los compromisos del Estado en materia de derechos humanos, diremos que por virtud del artículo 6º de la constitución que señala: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Los funcionarios penitenciarios (directivos, administrativos y del cuerpo de custodia y vigilancia), son responsables individualmente desde el punto de vista penal y disciplinario (investigaciones en su contra en la Fiscalía y la Procuraduría, que pueden conducir a sentencias condenatorias y a destitución del cargo) y su conducta igualmente deriva en responsabilidad institucional del INPEC en el ámbito contencioso administrativo incluyendo la acción de repetición (en virtud de la cual, la entidad, de ser condenada, busca que el funcionario responsable pague con su patrimonio el valor de tal condena)-; y la responsabilidad internacional del Estado frente a los órganos de derechos humanos (procesos internacionales ante la Comisión o la Corte Interamericanas de Derechos Humanos o ante órganos de

Naciones Unidas como el Comité de Derechos Humanos en los que se declare la responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos por parte de uno de sus agentes).

En materia presupuestal se sabe que el señor Director de la Cárcel Judicial de Pasto, ejecuta el gasto con la limitante que los rubros cuentan con partidas presupuestales previamente definidas por la Dirección presupuestal, lo que significa que su autonomía en este aspecto se encuentra limitada.

Igualmente en materia de contratación, solo puede hacerlo directamente en cuantías no superiores a los 20.000.000 de Pesos, el resto de contratación por encima de este tope lo realiza directamente la Dirección regional de Bogota.

En lo que respecta al ejercicio de la función administrativa, diremos que su manejo se rige a la Constitución y las leyes de manera general, Resoluciones, circulares, memorandos entre otros, estos últimos que pueden provenir de la Dirección General o la regional Occidente a la cual pertenece.

En el manejo interno de personal solamente tiene autonomía en lo que respecta al trámite de licencias por enfermedad, accidente etc., en lo demás como nombramientos, destituciones, traslados de personal, asignaciones es la Dirección General quien tiene competencia.

En cuanto a los internos, hay que diferenciar de los sindicatos y condenados.

Así por ejemplo en el caso de los primeros el Director del establecimiento se limita a ejecutar las medidas que el señor Fiscal y juez del conocimiento disponga.

Por su parte, si se trata de los condenados tiene más autonomía pero debe contar igualmente con la aprobación del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.

En materia de Salud y Capacitación la cárcel Judicial del Pasto, carece de medicamentos y de personal médico suficiente, existen múltiples casos de cirugías y traslados represados. Las personas con VIH/Sida se ven doblemente afectadas por estas carencias.

De igual manera, la mayoría de los internos carece de actividades laborales y educativas efectivas que les permitan fortalecer sus capacidades dentro de la cárcel, para contar con mayores oportunidades fuera de ella y hace falta mejorar esta capacitación.

Dichas deficiencias deben ser asumidas por el Estado colombiano para mejorar la situación carcelaria.

La Cárcel Judicial de Pasto, cuenta con planes de mejoramiento, operatividad, cuenta con un plan de acción, seguridad, y guías en materia de derechos humanos que optimizan sus funciones y su actuar administrativo.

5. OBSTÁCULOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL INPEC Y SUS CONSECUENCIAS Y MEDIDAS ESPECIALES PARA MEJORARLO.

No obstante lo benévolo que puede resultar la creación de organismos especializados como el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, la realidad política del país, demuestra que el florecimiento de los mismos tan solo genera, en la mayoría de los casos burocratización del Estado; duplicidad de funciones, falta de unidades y coordinación en la política y actividades del estado; despilfarro del dinero publico entre otras.

Se puede predicar que la descentralización administrativa no es una solución automática a las finalidades generales que puede perseguir como descongestión de despachos, acercamiento a la comunidad, especialización.

Obstáculos Encontrados Cárcel Judicial de Pasto, en descentralización:

1. La situación del conflicto en los centros de reclusión y la falta de coordinación entre las entidades que deben intervenir en el Sistema Penitenciario y Carcelario, han dificultado la labor del INPEC.
2. La limitación en la contratación y manejo autónomo de rubros en materia presupuestal.
3. Las condiciones de vida en las cárceles y el hacinamiento son influenciadas directamente por la demanda y la oferta de cupos carcelarios.

4. En relación con los internos de la Cárcel Judicial De Pasto, se ha detectado a lo largo de la presente investigación, que existen dos grandes grupos: el primero de ellos el grupo de las autodefensas, que cuentan con celdas amplias, espacios abiertos, zona de recreación, y un taller, adquieren productos de aseo y alimenticios con gran facilidad, lo que les permite vivir en condiciones dignas y mas o menos favorables. El segundo, el de grupos guerrilleros, por el contrario, vive en situación de hacinamiento, pues carece de una zona de recreación, y talleres, el espacio es supremamente reducido.
5. Por otra parte se detectan una serie de falencias en cuanto a la falta de comunicación entre los funcionarios de la rama judicial, y los que laboran en la Cárcel Judicial de Varones, en lo que respecta a las ordenes de libertad, por cuanto se han presentado casos, como el de un sindicado que valiéndose de una orden judicial falsa, logro su libertad.
6. En cuanto a la autonomía presupuestal, el orden central, debería efectuar los traslados presupuestales a las diferentes instituciones carcelarias, para que de acuerdo a las necesidades distribuyan sus propias partidas. Tal es el caso de la contratación de mayor personal medico en las reclusiones- generales y especialistas-, debido a que los mayores casos de quejas por parte de los internos es la falta de una eficiente atención medico asistencial, pues como ya observamos existen enfermedades de alto riesgo.
7. Respecto a la parte administrativa, es necesario la vinculación de uno o dos funcionarios de derechos humanos, independientes al Comité, que canalice los diferentes asuntos a La Defensoria Regional del Pueblo y Procuraduría.

8. Se han detectado ciertos roces de poder entre los funcionarios de la parte administrativa y los guardias del INPEC.

La creación de establecimientos públicos como el INPEC, a pesar de la existencia de algunos obstáculos, permite una mayor agilidad en la actividad desarrollada, una mayor especialización; y una mayor tecnificación.

Para lograr mejores resultados de implementación de la descentralización se requiere del cumplimiento de medidas especiales⁹:

1. Crear organismos flexibles, es decir con posibilidad de delegar y de estar dotados de procedimientos operativos e idóneos.
2. Estar abiertos al cambio, a modificaciones según los reclamos y sugerencias de la colectividad.
3. Que incluyan en sus autoridades decisorias la participación de la comunidad.
4. Que estén ajenos a autorizaciones o aprobaciones de órganos centrales y respecto a la autonomía y a la auto responsabilidad.
5. Que se ajusten a una coordinación y planeación general de la actividad del estatal (Se evita así superposición de tareas y conflictos de competencia).
6. Que tengan la posibilidad de descentralizar a su vez en entidades particulares (colaboradores de la administración).

⁹ Tratado de Derecho Administrativo. Agustín Gordillo.

7. La seguridad no puede estar por encima de la dignidad humana. Se necesita que existan reglamentos que garanticen la seguridad y normas claras con medidas disciplinarias que redunden en una mejor convivencia estas normas deben aplicarse de manera justa y equitativa.
8. La vida en prisión debe comenzar y proseguir dentro de un marco de justicia y equidad, de un modo que reduzca al mínimo el sentimiento de impotencia de los reclusos y que les quede claro que siguen siendo ciudadanos con derechos y obligaciones. Esto probablemente tenga especial importancia para quienes ingresan por primera vez en una prisión.
9. Deberán adoptarse las medidas necesarias para asegurar que todos los reclusos conozcan el reglamento del establecimiento, qué se espera de ellos y qué pueden esperar ellos del personal penitenciario. En la medida de lo posible, se les facilitará una copia personal del reglamento de la prisión.
10. Alcanzar y mantener el equilibrio adecuado entre seguridad, control y justicia es un tema que deben comprender en toda su amplitud todos los funcionarios de prisiones.
11. Las administraciones penitenciarias tienen la obligación de mantener en custodia a quienes las autoridades judiciales han decidido que deben perder su libertad. A ningún recluso le gusta estar en prisión, pero la mayoría de ellos aceptará la realidad de su situación siempre y cuando estén sometidos a medidas de seguridad adecuadas y reciban un trato justo, no intenten fugarse ni alterar seriamente la rutina normal de la prisión.

CONCLUSIONES

La Descentralización Administrativa es la transferencia de facultades administrativas y financieras a una determinada organización de gobierno local no quiere decir que todo lo que se haga en esa comunidad sea decidido localmente.

La Descentralización es una característica de la administración moderna, pero debe ser planeada y oportuna.

El INPEC es el encargado de la ejecución de las sentencias penales y de la detención precautelativa, la aplicación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, fijadas en el Código Penal.

El INPEC, se rige por el principio de especialidad, solo pueden hacer aquellos actos y operaciones relacionados con su objeto.

En conclusión la Descentralización es una característica de la administración moderna, pero debe ser planeada y oportuna, para no arrojar al medio un ente de burocratización, inepto, inerte que contradiga la finalidad para lo cual se creó, que debe propiciar la discusión sobre situaciones en las que esta comprometida la responsabilidad de funcionarios penitenciarios en su gestión cotidiana.

BIBLIOGRAFÍA

DAZA GONZÁLEZ, Alfonso. Memorias Diplomadas sobre el Sistema Acusatorio. Procuraduría General De La Nación, Instituto de estudios del Ministerio Publico, Bogota D.C. octubre del 2005.

CODIGO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC. Editorial LEYER Bogota 2004.

CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA. Legis, 2006.

FINOT, Ivan. Efectos de la Descentralización fiscal sobre la estabilidad macroeconómica", Tercera edición. Quito – Ecuador.

RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. 4ta. edición. Bogota D.C. 2005, Editorial Temis. 600 pp.

BIBLIOTECA JURÍDICA DIGITAL. 2004.

VALLINA VELARDE, Juan Luis. "La desconcentración administrativa", Revista de Administración Pública. Núm. 35. Madrid. Mayo-Agosto de 1961.