



ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**LOS LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN LOS PROCESOS
DISCIPLINARIOS A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN
COLOMBIA**

Autor(es)

Julián Yesid Pamplona Ciro

Lina Maria Restrepo Gaviria

Tesis de maestría presentado para optar por el título de Magíster en Derecho Administrativo

Asesores

David Sierra Sorockinas, Doctor en Derecho

Mariana Toro Taborda, Magister en Derecho Penal

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Escuela de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín, Antioquia, Colombia

2024

José Rodrigo Flórez Ruiz

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguilar Garcés

Decana (e) de Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa

Coordinadora de Maestría en Derecho Administrativo

Juan Gabriel Rojas López

Daniel Gómez Gómez

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 06 de diciembre de 2024 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 16 de 2024.

Resumen

Análisis e interpretación de la posible vulneración de la Potestad Reglamentaria del INPEC (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario) al crear un Régimen Disciplinario para las PPL (Personas Privadas de la Libertad) en Colombia. El trabajo parte de las leyes 65 de 1993 y 1709 de 2014 del Estado colombiano y del Régimen Disciplinario del INPEC para examinar de qué manera la delegación de competencias normativas puede exceder los límites legales delimitados. La interpretación del fenómeno permite reconocer que el INPEC, mediante la Resolución 5817 de 1994, establece sanciones para reclusos que podrían ir en contravía de su potestad reglamentaria y vulnerar el principio de legalidad, ya que solo la ley puede limitar derechos. Estas sanciones, al calificar conductas como "malas", restringen el acceso a beneficios como la libertad condicional, afectando derechos fundamentales sin el respaldo de un proceso legislativo, lo que supone una posible arbitrariedad y conflicto con los principios de reserva de ley y legalidad.

Palabras clave: potestad reglamentaria, principio de legalidad, regímenes disciplinarios

Abstract

Analysis and interpretation of the possible violation of the Regulatory Power of the INPEC (National Penitentiary and Prison Institute) when creating a Disciplinary Regime for the PPL (Persons Deprived of Liberty) in Colombia. The work is based on laws 65 of 1993 and 1709 of 2014 of the Colombian State and the Disciplinary Regime of INPEC to examine how the delegation of regulatory powers can exceed the delimited legal limits. The interpretation of the phenomenon allows us to recognize that INPEC, through Resolution 5817 of 1994, establishes sanctions for inmates who could go against their regulatory authority and violate the principle of legality, since only the law can limit rights. These sanctions, by classifying conduct as "bad", restrict access to benefits such as conditional release, affecting fundamental rights without the support of a legislative process, which implies possible arbitrariness and conflict with the principles of reservation of law and legality.

Keywords: regulatory power, principle of legality, disciplinary regimes

Tabla Contenido

Introducción	6
Capítulo I: La potestad reglamentaria.....	8
1.1. Generalidades de la potestad reglamentaria en Colombia	8
1.2. Límites de la potestad reglamentaria	9
1.3. Recapitulación.....	11
Capítulo II: El procedimiento sancionatorio administrativo.....	13
2.1. Sujetos	15
2.2. Procedimiento.....	17
2.3. Faltas	18
2.4. Sanciones.....	20
2.5. Recapitulación.....	21
Capítulo III: Estructura y generalidades del régimen disciplinario de la población privada de la libertad en Colombia.....	22
3.1. Sujetos en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad.....	23
3.1.1. Sujetos pasivos	23
3.1.2. Sujetos activos	25
3.2. Procedimiento en el régimen disciplinario de las PPL.....	26
3.2.1. Inicio del procedimiento disciplinario	26
3.2.2. Apertura formal de la investigación.....	27
3.2.3. Desarrollo del procedimiento	27
3.2.4. Culminación del procedimiento disciplinario.....	28
3.3. Faltas en el régimen disciplinario de las PPL	29
3.4. Sanciones del régimen disciplinario de las PPL.....	30
3.5. Recapitulación.....	31
Capítulo IV: Límites de la potestad reglamentaria en el régimen disciplinario de la población privada de la libertad.....	32
4.1. Límites constitucionales o generales en el régimen disciplinario de las PPL.....	32
4.1.1. La dignidad humana	32
4.1.2. El Debido Proceso	35
4.2. Límites de la potestad reglamentaria en el régimen disciplinario de las PPL.....	36
4.2.1. Límites de la Potestad Reglamentaria frente a los Sujetos.....	37
4.2.2. Límites de la potestad reglamentaria frente al procedimiento.....	40
4.2.3. Límites de la potestad reglamentaria frente a las faltas	42
4.2.4. Límites de la potestad reglamentaria frente a las sanciones	45

4.3. Recapitulación.....	46
Capítulo V: Análisis del reglamento general del INPEC	47
5.1. Generalidades	47
5.2. Especificidades.....	48
5.3. Presunta extralimitación en la potestad reglamentaria del INPEC en el régimen disciplinario de las PPL.....	49
Conclusiones	52
Referencias.....	55

Introducción

El régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad es un conjunto de normas imperativas que regulan la convivencia o establecen un régimen de conducta en los centros carcelarios y penitenciarios del país. El objetivo principal de este conjunto normativo es conservar el orden y generar condiciones para que se cumplan los fines de la pena.

La competencia para la reglamentación de dicho régimen disciplinario está en cabeza del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y de los directores de centros carcelarios y penitenciarios. Dicha competencia, no obstante, se debe ejercer dentro de los límites constitucionales y legales, para que no exceda ni contradiga la ley y la Constitución, ni agregue procedimientos o sanciones que no contempla la ley.

La Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario de Colombia, regula –entre otros aspectos– el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad en su contexto general, desde la tipificación de las conductas que son objeto de sanción, clasificación de faltas, sanciones y aplicación de estas, hasta los sujetos sometidos a dicho régimen.

Ahora bien, una persona privada de la libertad, de acuerdo con lo referido en la Ley 65 de 1993, es un ciudadano al que se le ha impuesto una pena privativa de la libertad o una medida de detención preventiva, que se cumple en un establecimiento carcelario o penitenciario, en lugar de residencia o morada del condenado o un lugar donde el juez determine. El presente trabajo se concentra en las personas que se encuentran dentro de los centros carcelarios y penitenciarios colombianos a cargo del INPEC.

A nivel nacional, actualmente, existe la Resolución 6349 del 19 de diciembre de 2019, Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional ERON- a cargo del INPEC, la cual regula, entre diversos aspectos, el marco normativo de disciplina en las penitenciarías y cárceles y sus respectivas sanciones en atención a la Ley 65 de 1993.

Sin embargo, existen situaciones que no contempla la Ley 65 de 1993; por ejemplo, el procedimiento mediante el cual se aplica el régimen disciplinario a las personas privadas de la libertad. De esta forma, es competencia del INPEC reglamentar dichas materias. No obstante, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la entidad, se podrían ver afectados algunos derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

El objetivo principal del presente trabajo académico es analizar los límites de la potestad reglamentaria en el régimen disciplinario de la población privada de la libertad. Los objetivos específicos se orientan a caracterizar de forma general la potestad reglamentaria y

sus límites, a partir de la doctrina y jurisprudencia, describir el régimen sancionatorio de la población privada de la libertad en Colombia y, finalmente, interpretar e identificar los límites específicos y generales de la potestad reglamentaria, en el ámbito del régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad en Colombia.

Se trata, entonces, de un asunto normativo no solucionado, por lo que es necesario un análisis dogmático (Courtis, 2006). La pretensión es describir un problema jurídico, a partir del estudio del desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal existente, sobre la especificidad que se menciona, para identificar vacíos y eventuales extralimitaciones en el ejercicio de la potestad reglamentaria en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad (PPL), por parte de la administración de los centros de reclusión.

Inicialmente, se parte de un espectro descriptivo, teniendo en cuenta que se hace un estudio del marco normativo que regula la potestad reglamentaria y sus cambios (conjunto de leyes, decretos, reglamentos, etc.). Posteriormente, se avanza en el análisis sistemático de las normas y se propone una interpretación armónica del ejercicio de la potestad reglamentaria a la luz del principio de legalidad en el ámbito de las prisiones. Finalmente, se arriba al espectro propositivo, pues se hace un ejercicio de *lege ferenda*, en cuanto a los límites que debe observar la administración para reglamentar el régimen disciplinario de las PPL.

Este proceso se lleva a cabo en cinco capítulos. El primero plantea las generalidades de la potestad reglamentaria; el segundo hace énfasis en el procedimiento sancionatorio administrativo y del régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad en Colombia, el tercero aborda la descripción del régimen disciplinario de las PPL, los capítulos cuarto y quinto presentan el análisis e interpretación de los límites concretos de la potestad reglamentaria en mención y el actual reglamento del régimen disciplinario de las PPL.

Es importante resaltar que este trabajo de investigación se desarrolla bajo una metodología dogmática, cualitativa y hermeneútica, considerando que se centra en el análisis de normas, jurisprudencia y doctrina (Celis Vela, 2024). De esta manera se examinan los límites constitucionales y legales del régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad en Colombia. Para lo cual se empleó el estudio de fuentes primarias como la Constitución, la Ley 65 de 1993, tratados internacionales y sentencias de la Corte Constitucional y Consejo de Estado, se buscó interpretar la aplicación de los elementos del derecho administrativo sancionador, en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad.

Capítulo I: La potestad reglamentaria

El primer capítulo caracteriza aspectos generales de la potestad reglamentaria, la enmarca dentro del ordenamiento jurídico e identifica los límites de dicha competencia constitucional. En principio, hay que tener claro que esta potestad obedece a una delegación normativa con todas las implicaciones jurídicas de dicha figura. Adicionalmente, también hace claridad sobre las consecuencias que se pueden generar de posibles extralimitaciones en la ejecución de los reglamentos expedidos por los organismos estatales. Esta es una reflexión que va de lo general a lo particular, con la intención de configurar un marco conceptual claro para el desarrollo de los siguientes capítulos.

1.1.Generalidades de la potestad reglamentaria en Colombia

En el ámbito del derecho administrativo, la potestad reglamentaria se puede establecer como la facultad que tiene el ejecutivo y demás funcionarios de la administración pública para expedir reglamentos con el único objetivo de dotar de eficiencia y eficacia a las normas legales (Art. 189, n. 11). Así, como lo ha advertido la Corte Constitucional (sentencias C-512 de 1997 y C-1005 de 2008), desde esta perspectiva, al presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la ley.

Las normas de competencia obedecen a la necesidad de organización de un Estado social de derecho, por lo tanto, deben ser remitidas directamente por la ley, debido a que son estas las que imparten los lineamientos de reglamentación de acuerdo con su necesidad de ampliación (Muñoz Machado, 2015, pp. 43-44). En esta aproximación se deja claro que el reglamento nunca podrá estar por encima de la ley y que, de alguna forma, las atribuciones constitucionales de los funcionarios que ostenten estas competencias tendrán que hacerlo con estrecho apego a lo que ordenen las disposiciones normativas objeto de reglamentación. Precisamente, por esta delegación constitucional, el reglamento sería una institución propia de la rama ejecutiva (o de quien cumpla las veces), que es la encargada de reglamentar la aplicación de la ley con el ánimo de que esta sea más eficiente. El reglamento, entonces, se destina como una extensión propia de la ley, sin ser la institución que crea el marco normativo, pues esto es atribuible a la norma legal.

La Jurisprudencia define el reglamento de la siguiente manera: el reglamento ha sido definido como el conjunto de normas generadoras de situaciones jurídicas generales, dictadas

por la Administración, o por distintos organismos del Estado o del poder público, que no ostentan la potestad legislativa (Corte Constitucional, Sentencia C-447 de 1996). Lo anterior, no solo señala al presidente de la república como responsable de esta importante labor, sino también a diferentes organismos del Estado o del poder público. En suma, esto evidencia que la norma de competencia recae sobre la administración pública en abstracto.

En este punto, se empiezan a establecer algunos elementos clave sobre el reglamento: (i) La competencia: una autoridad administrativa facultada constitucional y legalmente para ello emite un acto que desarrolla una norma legal. (ii) El procedimiento: el órgano del ejecutivo legalmente habilitado puede en cualquier momento dictar un reglamento por sí mismo, hacerlo por escrito y publicarlo. (iii) La naturaleza: es un acto administrativo de carácter general y abstracto, que crea situaciones jurídicas, generales o reguladoras provenientes de una autoridad administrativa (Maurer, 2012, pp. 253-255).

Para concluir, es importante advertir que pese a la importancia que tiene el reglamento dentro de la vida jurídica de un Estado, este nunca estará por encima de las exigencias legales, así exista una estrecha relación entre la función administrativa y la potestad reglamentaria. Así, dichos actos administrativos solo podrán tener existencia formal, siempre y cuando materialicen el desarrollo de las leyes.

1.2.Límites de la potestad reglamentaria

Como ya se mencionó, considerando que la potestad reglamentaria tiene como una de sus principales características la de expedir una norma general y abstracta que está en una categoría inferior a la ley y a la Constitución, su ejercicio debe llevarse a cabo dentro de unos límites, para que no se excedan las funciones y competencias de la entidad, ni se contradigan las normas superiores (ley y constitución).

En Colombia, a partir de la Constitución de 1991, se consolidó la teoría policéntrica de la potestad reglamentaria, la cual se asigna de manera explícita a diversos órganos de origen constitucional. Esto implica que ciertas materias específicas cuentan con una reserva reglamentaria que no puede ser alterada mediante otro tipo de normas (González López, 2017). Por consiguiente, el debate no gira en torno a la posibilidad de reconocer esta potestad como inherente a su posición constitucional, es decir, si está expresamente establecida en la Constitución, sino en determinar su ubicación dentro del ordenamiento jurídico, sus

interacciones con otras disposiciones normativas y el alcance material de las competencias que le atribuye la Constitución (González López, 2017).

Teniendo en cuenta lo señalado por el autor, es fundamental resaltar la importancia de la potestad reglamentaria en Colombia, cuya principal función es desarrollar las normas que requieren reglamentación. En este sentido, puede afirmarse que dicha potestad encuentra su origen en la Constitución, la cual, a su vez, establece los límites y competencias de su ejercicio. De esta manera, la potestad reglamentaria se encuentra enmarcada en un ámbito constitucional específico que restringe su alcance.

De acuerdo con Iván Carvajal Sánchez (2023), la potestad reglamentaria es una atribución de la función administrativa, que nace naturalmente del ejercicio de esta, en el entendido que, para lograr los deberes estatales, la administración requiere implementar herramientas regulatorias que se adoptan mediante actos administrativos de carácter general, respetando siempre la reserva legal. Quiere decir lo anterior que, aunque la administración pública cuenta con unas habilitaciones legales (a través de actos administrativos, como el reglamento), para que desarrolle la tarea que le atribuye la constitución y la ley, dichas habilitaciones no son discrecionales por cuanto estarán sujetas, entre otras cosas, a los intereses que demanden el asunto bajo el cual sea necesario reglamentar y a su reglamentación, en un tiempo razonable.

Así, la potestad reglamentaria no es absoluta, su ejercicio se debe ejercer en el marco de los límites que imponen la constitución y la ley. Esta competencia deriva en facultad para la producción de actos administrativos, que buscan transformar el contexto general o indeterminado enunciado en la ley, con la finalidad de operatividad efectiva, evitando contradicciones que generen descoordinación jurídica y posibles vulneraciones al principio de legalidad (Álvarez Dueñas 2013).

Resulta obvio, entonces, afirmar que una autoridad administrativa, al ejercer la potestad reglamentaria debe respetar rigurosamente las limitaciones que impone la constitución política y la ley. Así, no puede reglamentar leyes que no ejecuta la administración, porque está impedido para invadir la esfera propia del legislador, como lo sería la reglamentación de la propia Constitución (Corte Constitucional, Sentencia C-509 de 1999).

En estricto sentido, el ejercicio de la potestad reglamentaria dota de contenido aspectos legales que carecen de especificidad o de un procedimiento claro de cómo debe ser aplicada la ley. Ahora bien, pese a que la ley en ciertos casos puede parecer ambigua o de dudosa claridad, el reglamento no está para reemplazar su contenido, sino para desarrollarlo.

Para ello, la potestad reglamentaria está limitada por el principio de legalidad. Según la perspectiva de Santofimio Gamboa, este se refiere al deber de la administración de someterse y actuar de acuerdo con las normas jurídicas preestablecidas en la constitución y los preceptos legislativos vigentes (Santofimio Gamboa, 2017).

Así pues, implica que todas las actuaciones de las autoridades deben estar fundamentadas en el ordenamiento jurídico, garantizando la seguridad jurídica y el respeto por los derechos de los ciudadanos (Santofimio Gamboa, 2017). En ese mismo hilo conductor, la potestad reglamentaria está enmarcada o limitada por el debido proceso, particularmente porque, en el ejercicio de dicha potestad no podrán crearse sanciones, modificarlas o contradecir las ya existentes en la norma. En efecto, un reglamento sin control constitucional y legal frente a su ejercicio puede, incluso, vulnerar garantías constitucionales.

Ahora bien, tratándose de límites a la potestad reglamentaria, podría decirse también que la misma necesidad de cumplir debidamente un estatuto o ley que se pretenda desarrollar, determinará si es objeto de reglamentación o no. Si el Congreso emite los ordenamientos en orden a facilitar su ejecutoria, el ente administrativo no tendrá que agregar y no habrá así oportunidad para ejercer la función reglamentaria (Consejo de Estado colombiano, Sección Tercera, Rad -00207-00 de 2023, Corte Constitucional, Sentencia C-302 de 1999).

Por otra parte, El reglamento es una consecuencia necesaria de la ley cuando esta requiere desarrollo para su adecuada aplicación. Según el Consejo de Estado, su alcance depende de dos factores: primero, las facultades ejercidas por el Congreso al expedir la ley, ya que mientras algunas normas agotan el desarrollo legislativo, otras solo establecen directrices generales que dejan al Gobierno un margen amplio para reglamentar; segundo, la necesidad de la reglamentación para cumplir la ley, pues si esta contiene todos los elementos necesarios, el reglamento carece de propósito, pero si faltan detalles esenciales para su aplicación, el reglamento debe suplirlos, en cumplimiento de la función asignada al presidente por la Constitución (Vidal Perdomo ,1997).

1.3.Recapitulación

Hasta aquí se abordan las generalidades del concepto de potestad reglamentaria en Colombia y se hace una síntesis del reglamento desde el ámbito doctrinario y jurisprudencial. Este último se define como una competencia administrativa mediante la cual se expiden normas generales, actuando como actos administrativos dentro de un marco legal establecido. Además, se exploran los límites que regulan la potestad reglamentaria.

En consecuencia, los temas enunciados se conectarán directamente con el capítulo cuarto, en relación con el planteamiento y evaluación de los límites concretos de la potestad reglamentaria en los procesos disciplinarios de las personas privadas de la libertad en Colombia.

Capítulo II: El procedimiento sancionatorio administrativo

En el segundo capítulo de este trabajo se describen los elementos básicos del derecho administrativo sancionador en Colombia. No huelga recordar que el propósito del trabajo es determinar los límites del marco reglamentario del régimen sancionatorio dentro de los centros carcelarios y penitenciarios en Colombia. En este sentido, se debe tener en cuenta que las sanciones, a las que nos referimos, forman parte del derecho administrativo sancionador, lo que es distinto de las penas en el ámbito del derecho penal.

Se inicia con una idea que delimitará el discurso: para cumplir con los objetivos del Estado, los poderes públicos deben ejercer sus deberes mediante actividades orientadas al interés social o bien común, buscando satisfacer los intereses comunes. Así, dichos poderes se dividen en tres: el legislativo, encargado de crear normas; el judicial, que administra justicia; y el ejecutivo o administrativo, que implementa y supervisa el cumplimiento de las leyes. La administración requiere una facultad coercitiva para legitimar su actuar y mantener el orden jurídico, lo cual debe estar basado en la legalidad (Anguiano Espinosa, 2022).

El derecho administrativo sancionador no solo se presenta como un mecanismo de equilibrio entre los privilegios y garantías de los ciudadanos con el Estado (finalidad del derecho administrativo en general), sino también como la consecuencia de una infracción a una determinada disposición normativa; en otras palabras, es garantía de una correcta administración por parte del Estado (Nieto García, 1994). Se puede describir, además, como un poder o privilegio de la administración con el objetivo de dotar de fuerza de coerción a las disposiciones normativas que son necesarias para conservar el orden en una sociedad determinada (Nieto García, 1994).

En el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, por medio de la facultad de imponer sanciones administrativas, como una de las actividades principales y más incisivas de la administración, se protege el interés público y se procura el adecuado funcionamiento del estado (Nettel Barrera & Rodríguez Lozano, 2017; Consejo de Estado colombiano, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad 2272 – 2309 de 2016).

De acuerdo con lo anterior, por medio del derecho administrativo sancionador la administración puede imponer sanciones a los destinatarios de las normas por las trasgresiones de un determinado ordenamiento jurídico, previamente tipificadas como infracción administrativa. Es decir, es una facultad constitucional y normativa otorgada a la administración con el propósito de prevenir y, en algunos casos, reprimir las vulneraciones del

ordenamiento jurídico y así en la medida de lo posible, conservar el orden establecido (Nieto García, 1994). Sin embargo, para el ejercicio de esta facultad es necesario que se haga en un contexto de protección de las garantías legales y constitucionales, para que no se convierta en un mecanismo arbitrario de abuso de poder por parte de la administración.

En los últimos años, a través de las resoluciones sancionatorias, se evalúa la capacidad de la administración para garantizar los derechos humanos. Lo que permite un control más riguroso sobre las autoridades a través de una argumentación que propenda la efectiva aplicación de garantías a los ciudadanos, especialmente en los contextos donde se ejerce las facultades públicas. No obstante, se advierte que, aunque una resolución sancionadora que puede formalmente salvaguardar un derecho puede generar incertidumbre sobre su aplicación práctica, es importante ejercer control al derecho administrativo sancionatorio basado en los derechos humanos y de esta manera afianzar las garantías jurídicas, adicionalmente las resoluciones sancionatorias emanadas de la administración deben ser bien contextualizadas para evitar incertidumbres (Nettel Barrera & Rodríguez Lozano, 2017).

Ahora bien, implica lo anterior que el ejercicio correcto del derecho administrativo sancionador se debe realizar dentro de un marco constitucional y legal. (Corte Constitucional, sentencia C-692 -2008).

Este debe estar dotado de unos elementos que faciliten o posibiliten su materialización, en el entendido de que el eje fundamental del derecho administrativo sancionador es el carácter represivo, que se refiere a la imposición de sanciones como respuesta a conductas que infringen normas administrativas (Moya Millán, 2020).

El carácter represivo del derecho administrativo sancionador, entonces, se manifiesta en la aplicación de sanciones económicas, suspensión de derechos, multas, entre otras medidas, con el fin de disuadir a los administrados de cometer actos contrarios al ordenamiento jurídico. Este enfoque represivo no se limita al castigo, sino que también busca la prevención de futuras infracciones a través de la intimidación y el establecimiento de consecuencias negativas para quienes incumplen las normas administrativas (Santofimio Gamboa, 2017).

Además, en Colombia, el derecho administrativo sancionador constituye una rama fundamental del derecho administrativo, el cual tiene como objetivo principal garantizar el respeto y cumplimiento de las normas administrativas. Por consiguiente, es fundamental que este proceso sancionador se enmarque en la normativa vigente, asegurando así la transparencia, legalidad y protección de los administrados, evitando la arbitrariedad y el abuso de poder por parte de la administración pública.

Este capítulo y el siguiente tienen una estructura similar, que busca evidenciar cuatro elementos básicos: sujetos, procedimiento, faltas y sanciones. Con ello, permite hilvanar las ideas presentadas en el capítulo primero con las desarrolladas en los capítulos finales (ver caps. *IV* y *V*).

2.1. Sujetos

En el derecho administrativo sancionador, los destinatarios pueden ser personas naturales que en el ejercicio de sus actividades cotidianas infringen normas administrativas, esto es: personas naturales o jurídicas, tales como empresas y organizaciones; personas que revisten una condición especial, como lo son las personas privadas de la libertad que se les ha impuesto una pena privativa de la libertad (en el caso de este trabajo) o personas que poseen una investidura por la función que ejercen, como los servidores públicos y que han cometido una infracción previamente establecida.

Cada uno de estos sujetos pueden verse inmersos en diversos tipos de sanciones administrativas, que pueden ir desde multas y advertencias, hasta la limitación del ejercicio de funciones públicas o, en el caso de las personas privadas de la libertad, la afectación en la valoración de la conducta, que puede generar consecuencias negativas a la hora de acceder a ciertos subrogados penales (ver cap. *IV*).

También existen unos sujetos activos en el derecho administrativo sancionador. Se trata de la autoridad administrativa que tiene la competencia para imponer sanciones frente a las infracciones administrativas cometidas por los destinatarios. Dicha autoridad varía según el ámbito en el que se aplique la norma, pero, por lo general, puede ser una entidad pública o un funcionario designado con facultades sancionatorias dentro de una estructura administrativa.

Así, por ejemplo, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) regula la competencia sancionadora en general en Colombia y el marco normativo supletorio de los procedimientos administrativos sancionadores en Colombia. El artículo 47 de esta disposición establece que las decisiones sancionadoras deben estar basadas en una norma con fuerza de ley y que el procedimiento debe respetar los derechos de defensa y contradicción. El artículo 50 regula el acto administrativo sancionador, que debe estar debidamente motivado, y establece los recursos y vías para su impugnación.

La Constitución Política de Colombia no determina expresamente la potestad sancionatoria de la administración de manera general, como ocurre en otros países. No obstante,

existen varias disposiciones que implícitamente la reconocen o hacen referencia a ella para casos específicos. De acuerdo con Rojas López (2020), es posible rastrear el sustento en las diversas disposiciones constitucionales.

Así, el artículo 2 es el primer fundamento implícito de esta potestad, teniendo en cuenta que el Estado debe propender por la garantía de derechos, la convivencia pacífica y un orden justo. Esto implica que puede ejercer sanciones cuando se vulneren derechos o se amenace la paz social, dando cumplimiento a los fines.

El artículo 150 de la Constitución permite al Congreso expedir leyes que regulen las funciones de inspección y vigilancia del gobierno, de la que forma parte la potestad sancionadora. Además, el control sobre los servicios públicos es otro de los fundamentos de esta potestad, y también la regulación y vigilancia de la educación (artículo 67), donde las autoridades tienen facultades sancionadoras para asegurar el cumplimiento de los preceptos normativos. El artículo 365 también señala que el Estado debe regular y vigilar los servicios públicos, y el artículo 370 le otorga al presidente esta función, ejercida a través de la Superintendencia de Servicios públicos.

El artículo 92 de la constitución refiere expresamente la posibilidad de aplicar sanciones disciplinarias, autorizando a cualquier persona solicitar sanciones contra autoridades. El artículo 118 refuerza esta potestad, otorgando al Ministerio Público la vigilancia de la conducta oficial de los funcionarios. La potestad sancionadora de la administración también se fundamenta en los artículos sobre la función de policía administrativa, que autoriza el estado a regular las libertades individuales para conservar el orden público como así lo detallan los artículos 150 y 189.

Por otro lado, la competencia sancionatoria en el derecho administrativo tiene una base constitucional, el artículo 6o. Expresa que los servidores públicos solo pueden hacer lo que está expresamente autorizados por la ley. Asimismo, el artículo 121 establece que las autoridades no pueden ejercer funciones distintas a las que les han sido expresamente atribuidas. Así, se puede determinar que la competencia siempre tiene una base legal (o constitucional), ya que deriva de una norma con rango de ley (o superior), como en este caso la Ley 1437 de 2011, que refiere atribuciones de carácter general o sectorial como, por ejemplo, el medio ambiente o la función pública. Así, ejemplos de esto, serían: la Ley 1952 de 2019, artículos 2 y 3 o, como se verá en el siguiente capítulo, el régimen penitenciario Ley 65 de 1993 y Ley 1709 de 2014 (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad 2272 – 2309 de 2016).

2.2. Procedimiento

Los regímenes deben contar con un procedimiento que garantice el debido proceso en todas sus etapas. Dicho procedimiento dota de legalidad el ejercicio del derecho administrativo sancionador, garantiza el funcionamiento justo y efectivo del sistema legal y administrativo; además, debe estar expresamente escrito en una disposición normativa (Santofimio Gamboa, 2003).

Debe señalarse que en el procedimiento se tienen que garantizar unos subprincipios que orientan el derecho punitivo del estado que deben ser comunes en los ámbitos sancionadores administrativos y penal, tal como es planteado por autores como Juan Gabriel Rojas (2020); Los cuales se enuncian brevemente a continuación:

(i) Principio de legalidad: es el fundamento del Estado de derecho y regula toda actividad pública, protegiendo los derechos de los ciudadanos. (ii) Principio de culpabilidad: es esencial para la legitimidad de la pena estatal, teniendo en cuenta que es una sanción legítima si se demuestra que el autor actuó con plena libertad y puede ser reprochado por su decisión de cometer la infracción. (iii) Principio de presunción de inocencia: es una garantía constitucional aplicable al derecho administrativo sancionador, que implica que es fundamental proteger al ciudadano del poder punitivo del estado. Impone a las autoridades el deber de demostrar los elementos que comprometen la responsabilidad del investigador, especialmente su culpabilidad, y desvirtuar este principio. (iv) Principio del *non bis in idem*: se trata de una garantía para el administrado, consistente en establecer límites a la potestad sancionadora del Estado, al prohibir que una persona sea sancionada más de una vez por el mismo hecho. (v) Principio de proporcionalidad: implica este que actúa como una garantía frente al poder punitivo del Estado, en dos sentidos; de un lado, imponer la limitación de la actividad legislativa al exigir que las sanciones sean racionales y adecuadas a las conductas sociales que se busca regular y a los fines constitucionales, y, de otro, limitar el ejercicio de la potestad punitiva de la administración, ya que requiere una evaluación minuciosa en cada caso en concreto, con el propósito de evitar decisiones excesivas que puedan lesionar innecesariamente los derechos fundamentales del infractor.

Además, podría englobarse un macroprincipio dentro del procedimiento, como lo sería el debido proceso. En este sentido, el debido proceso está íntimamente ligado con los principios de legalidad, tipicidad, reserva de ley, *non bis in idem*, presunción de inocencia, culpabilidad y

proporcionalidad, ya que todos ellos contribuyen a la realización del debido proceso (Rojas López, 2020).

La Corte Constitucional ha hecho énfasis en la importancia del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores, argumentando que son constitutivos del debido proceso administrativo, los derechos a ser oído en la totalidad de la actuación, notificación oportuna y de conformidad con la ley, participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, actuación surtida sin dilaciones injustificadas, actuaciones por la autoridad competente con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, derecho de defensa y contradicción, presunción de inocencia, solicitud, aportación y contraversión de pruebas, impugnación de las decisiones y promoción de nulidad de aquellas obtenidas con la violación del debido proceso (Corte Constitucional, sentencias C-214 de 1994; C-599 de 2019; T-153 de 2023; C-029 de 2021).

A su vez, las resoluciones que imponen una sanción deben estar debidamente fundamentadas explicando los hechos y fundamentos jurídicos que dan origen a una sanción. De esta forma, el procedimiento cuenta con unas fases o etapas a saber: iniciación, instrucción, resolución y recurso.

Recientemente, las resoluciones administrativas se evalúan según la garantía de derechos humanos y fundamentales al momento de surtir las etapas de un procedimiento administrativo sancionador, promoviendo un control mucho más garantista y riguroso de las autoridades, en particular aquellos aspectos que son de mayor trascendencia en el ejercicio de la potestad pública sancionadora (Nettel Barrera & Rodríguez Lozano, 2017).

De tal manera, cada procedimiento debe detallar específicamente las etapas que se deben surtir, estar ajustado al contexto de la presunta falta objeto de reproche, valorar la calidad del sujeto y las particularidades de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon el hecho.

Por último, para dotar de mayores garantías de derechos fundamentales, los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito de las faltas, es importante aplicar los principios de tipicidad, antijuridicidad, legalidad, entre otros.

2.3. Faltas

Autores como Juan Gabriel Rojas López refieren que las faltas en el derecho administrativo sancionador suelen ser aquellas conductas que infringen los preceptos normativos por la

administración pública. Dichas faltas pueden traer como consecuencia sanciones que buscan mantener el orden y la eficacia en la relación de los ciudadanos y el Estado. Así las faltas no se enmarcan en la vulneración de derechos fundamentales, sino que se circunscriben al cumplimiento de deberes específicos en el contexto de las facultades que posee la administración para regular el comportamiento de los administrados en determinados ámbitos (Rojas López, 2020).

Por otro lado, el régimen sancionatorio administrativo, debe contener ciertos elementos de carácter general que aquí se extraen de los estudios de jurisprudencia y doctrina llevados a cabo por autores como Alejandro Nieto García (1994) y Orlando Santofimio Gamboa (2017).

De acuerdo con las apreciaciones de estos autores, los elementos son: (i) Tipicidad: se refiere a la existencia de una conducta previamente descrita y tipificada como infracción en la normativa administrativa. Es decir, la conducta debe estar claramente definida como prohibida para poder ser sancionada. (ii) Antijuridicidad: se refiere a que la conducta transgresora debe ser opuesta a derecho, es decir, debe vulnerar alguna normativa o disposición normativa vigente. (iii) Culpabilidad: se refiere a la imputabilidad o no de la persona infractora, dicho de otra manera, su responsabilidad en la realización de la conducta prohibida por la ley. Así mismo, se evalúa si el sujeto actuó con dolo, como intención de cometer la infracción o con culpa que puede ser falta de diligencia. (iv) Legalidad: se refiere a que la imposición de sanciones debe estar fundamentada en una norma que establezca la conducta prohibida y la consecuencia sancionatoria por la infracción a dicha prohibición. (v) Proporcionalidad: establece que la sanción que se pretende imponer debe ser consecuente o proporcional a la gravedad de la falta, a las circunstancias del caso y a la obligación de evaluar si existen elementos de atenuación o eximentes de responsabilidad. (vi) Prescripción: establece un plazo que determina una disposición normativa, dentro de la cual la administración debe ejercer su facultad para sancionar. Una vez transcurrido este plazo sin que se haya iniciado el procedimiento sancionatorio, se extingue el derecho a sancionar. (vii) Irretroactividad: entendido este elemento como la prohibición de la aplicación de una sanción a una conducta que no estaba previamente establecida en una norma al momento de cometerse.

En consecuencia, la aplicación de los anteriores elementos es esencial para garantizar la legalidad, proporcionalidad, justicia, entre otros, en el ejercicio del derecho administrativo sancionador (Nieto García, 1994 & Santofimio Gamboa, 2017).

2.4. Sanciones

La imposición de sanciones y su graduación debe estar fundamentada en una norma que establece la conducta prohibida y la consecuencia sancionatoria prevista para la infracción a dicha prohibición.

En el contexto de *ius puniendi* del estado, la violación de una norma jurídica puede acarrear una sanción, en un estricto sentido, esta corresponde a la respuesta coactiva del estado frente a un incumplimiento. La sanción administrativa se impone en el marco del ejercicio de la función administrativa, que se diferencia de otras sanciones como es el caso del derecho penal o sanciones impuestas por organismos judiciales, como por ejemplo la sala jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (Rojas López, 2020).

En el derecho administrativo sancionador, las sanciones tienen naturaleza correctiva y preventiva (Nieto García, 1994 & Santofimio Gamboa, 2017). Por lo regular, buscan garantizar el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de sus destinatarios, así como mantener la ética y la disciplina en el ejercicio de una función pública o, en este caso en mención, mantener el orden y prevenir conductas que atenten contra la convivencia dentro de un centro carcelario o penitenciario.

No obstante, todas las conductas que atentan contra los valores que protege el derecho administrativo sancionador no son iguales. Por ello, para asegurar la proporcionalidad en la respuesta, es necesario graduar las faltas de acuerdo con su gravedad y, a su vez, ajustar las sanciones de acuerdo con la graduación de las faltas.

El Consejo de Estado colombiano ha referido que, adoptando como propias sólidas posturas doctrinarias, la proporcionalidad de las faltas y sanciones está estrechamente ligada a la culpabilidad que se logre demostrar durante el proceso en cabeza de la persona investigada; en ese mismo sentido, la Corte Constitucional ha referido que la proporcionalidad es un principio que determina límites a la sanción administrativa, en virtud de la cual la graduación en abstracto y en concreto, debe hacerse de acuerdo con la gravedad del injusto, y el grado de culpabilidad. Según esta visión, el principio de culpabilidad en el ámbito disciplinario descarta cualquier clase de responsabilidad objetiva, lo que implica que las faltas solo pueden ser atribuidas si se demuestra dolo o culpa, también se subraya la relación entre la culpabilidad y la proporcionalidad, afirmando que la única sanción legal es aquella que se ajusta

proporcionalmente al grado de culpabilidad del infractor (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A. Rad -0263-13 de 2014).

Asimismo, las sanciones deben contener unos criterios para su imposición, que atiendan a la gravedad de la falta; así se asegura que la sanción sea proporcional a la naturaleza de la infracción cometida, evitando castigos excesivos; el daño causado busca remediar o moderar los perjuicios que son consecuencia de la conducta infractora, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que son esenciales para contextualizar la conducta en un marco fáctico que ayude a comprender eficazmente la situación, a determinar si existe reincidencia en las conductas prohibidas, a fortalecer la idea de prevención, a determinar si la conducta es reiterativa en el presunto infractor y si los elementos subjetivos y la finalidad de la conducta que busca desentrañar la voluntad del sujeto, tanto como la intencionalidad y la negligencia, fueron ejecutadas con intención y con el conocimiento de su ilegalidad (Jacques, 2019).

Los anteriores criterios buscan asegurar que las sanciones sean justas, equitativas y proporcionales a la falta cometida y son factores que fortalecen la legitimidad del sistema sancionador, asegurando que las sanciones no sean sanciones injustificadas, sino racionales y ajustadas a las circunstancias reales de cada caso en concreto.

2.5. Recapitulación

En este capítulo se expusieron algunos elementos generales del derecho administrativo sancionador en Colombia. En ese sentido se definió la capacidad de la administración para imponer sanciones en un marco de garantías de los derechos fundamentales y humanos, particularmente el debido proceso y el principio de legalidad, adicionalmente criterios como tipicidad, proporcionalidad, entre otros, que deben ser parámetros ineludibles para un ejercicio adecuado del régimen sancionador. Así mismo, se ha detallado cómo el procedimiento, las faltas y las sanciones operan bajo un marco normativo que propende por la garantía de justicia y evitan el abuso de poder por parte de la administración.

Capítulo III: Estructura y generalidades del régimen disciplinario de la población privada de la libertad en Colombia

La regulación del régimen sancionatorio de la población privada de la libertad, al ser una facultad del poder ejecutivo ejercida a través del INPEC, debe incluir ciertos elementos que garanticen la legalidad en todas las actuaciones dentro de dicho régimen. Al describir estos elementos se inicia el abordaje del último objetivo específico del análisis de los límites de la potestad reglamentaria.

El régimen disciplinario fue creado principalmente con el propósito de regular la convivencia y mantener el orden y la disciplina dentro de los centros carcelarios (Cervelló Donderis, 2012). Es decir, el régimen disciplinario es un fragmento del régimen penitenciario, que regula las situaciones jurídicas relevantes que ocurren dentro de estos centros, para que los fines de la pena sean alcanzables (Cervelló Donderis, 2012).

La Corte Constitucional ha hecho análisis acerca del alcance de régimen disciplinario en los centros penitenciarios y carcelarios. Ha indicado que, una vez que una persona ha sido condenada o privada de la libertad e ingresa a dichos centros, su deber es cumplir las normas establecidas para mantener el orden, la seguridad, la tranquilidad y convivencia dentro de los centros carcelarios o penitenciarios (Sentencia C-299 de 2016). El legislador establece un régimen disciplinario con el objetivo de garantizar que se cumplan los fines de la pena impuesta, en un entorno que promueva el respeto y la armonía en la conducta de las PPL, para propender por la convivencia. En el momento que se vulnera este régimen, el interno enfrenta posibles sanciones que tienen como objetivo corregir su comportamiento, mientras que también se genera un efecto preventivo, dirigido a asegurar obediencia, colaboración y buen trato en el futuro.

Actualmente, el marco normativo específico relativo al régimen disciplinario se ubica en la Ley 65 de 1993, a partir del título II, artículo 14. Allí se dispone principalmente la ejecución de la sanción de carácter administrativo, a nivel interno, por el órgano administrativo; es decir, a través del INPEC o los directores de cárceles y penitenciarías. A su vez, la sanción judicial privativa de la libertad se deriva de la sentencia penal condenatoria o de una medida de aseguramiento establecida por un juez penal.

El régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad es un régimen especial, enunciado de forma genérica en la Ley 65 de 1993 y adicionada por la Ley 1709 de 2014. Esta generalidad establecida en la disposición legal implica que el mismo se debe implementar a

través de la facultad reglamentaria atribuida al órgano ejecutivo, para este caso ejercida por el INPEC y los directores de los centros penitenciarios y carcelarios.

Como se ha señalado antes, la potestad reglamentaria deviene de una norma de competencia del poder ejecutivo. Para la esfera penitenciaria, esta potestad la tiene, primariamente, el INPEC (artículos 52 y 116 de la Ley 65 de 1993 & Resolución 006349 de 2016). Ello sería así para todo lo pertinente a la convivencia en reclusión de los PPL.

En consideración con lo anterior, aspectos como el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad, su reglamentación y aplicación es competencia del INPEC y los directores de los centros carcelarios y penitenciarios, pues es obligatorio que exista un reglamento de régimen interno. Este es el que establece parámetros dentro del marco del respeto de los derechos fundamentales y humanos, debido a que en la vida en prisión es obligatorio contar con límites para mantener una convivencia pacífica.

En el entendido anterior y habiéndose expresado la competencia delegada en la disposición normativa en la creación del Reglamento General del INPEC, esta efectivamente se tipifica en la Resolución 6349 del del 19 de diciembre de 2016. Este reglamento se deriva precisamente de la Ley 65 de 1993, teniendo en cuenta las funciones especiales que desarrolla el INPEC y la delegación otorgada por la misma.

Ahora bien, como se hizo en relación con el derecho administrativo sancionador (ver *supra*. cap. II) la descripción de los elementos del régimen disciplinario de las PPL se llevará a cabo a partir de sus elementos.

3.1. Sujetos en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad

Este acápite se refiere a dos sujetos, los pasivos (también llamados destinatarios) del régimen y los sujetos activos o, más concretamente, las autoridades. En el primer acápite se menciona un asunto que influye en el estudio de esta figura, la relación de especial sujeción.

3.1.1. Sujetos pasivos

En el contexto del régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad, los sujetos disciplinables son los internos que se encuentran en establecimientos carcelarios o penitenciarios (sujetos pasivos). Según los artículos 1,4 y 7 de la Ley 65 de 1993, una PPL es un ciudadano que se encuentra bajo custodia, en un establecimiento de reclusión a cargo del

estado (INPEC) o en su domicilio, como consecuencia de la imposición de una medida de aseguramiento o una sentencia penal condenatoria. Aquí se enfatiza el enfoque en las personas que se encuentran recluidas en centros penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC.

La Corte Constitucional, en diversas sentencias (C-318 de 1995, C-184 del 98 & T-690 del 04) ha referido que las personas que se encuentran en centros de reclusión están en una situación de sujeción especial frente a la administración, en el entendido que deben cumplir con la privación de su libertad, que puede ser bajo dos prerrogativas, la primera, ya sea como parte de una medida de aseguramiento dentro de un proceso penal, o como consecuencia de una condena tras ser declaradas responsables de un delito.

Es importante advertir que en el ámbito interno de la administración se originan las relaciones de sujeción especial. Esta implica que ciertas personas, como las privadas de la libertad, funcionarios, militares y estudiantes, al mantener una relación jurídica con la administración, adquieran un estatus particular. Entendido este como una dependencia más fuerte hacia la administración, lo que le concede una capacidad limitada para alcanzar sus propios objetivos (Furingo, 2021). Francisco Muñoz Conde (2022) señala que la relación de sujeción especial de las personas privadas de la libertad con el Estado es un concepto jurídico que se emplea como forma de describir ciertas personas que se encuentran en una situación irregular o particular debido a su dependencia o subordinación frente a una autoridad estatal (como los internos en un centro penitenciario o carcelario), que están sujetas a un régimen jurídico especial, que implica la restricción de algunos derechos. Esta restricción debe estar razonablemente justificada por razones de interés general y respetando los límites que impone la Constitución (García Roca, 1993).

En ese contexto, la administración penitenciaria tiene la obligación de asegurar condiciones adecuadas de seguridad y salubridad en los centros penitenciarios y carcelarios, no solo para garantizar el cumplimiento de las sanciones penales impuestas por el Estado, sino también para proteger los derechos de los reclusos. Adicionalmente, estas facultades de la administración de limitar el derecho a la libertad buscan proteger eficazmente los derechos de terceros, teniendo en cuenta que la sociedad tiene derecho a que el Estado asegure una vigilancia eficaz y permanente en los centros penitenciarios, evitando fugas y otras actividades ilícitas que afecten el orden.

La doctrina también ha referido que, al encontrarse en una relación de sujeción especial, los derechos fundamentales de los reclusos son limitados por el Estado, en función de la necesidad de mantener la seguridad y el orden dentro de los centros carcelarios o penitenciarios. No obstante, se hace énfasis en que estas restricciones deben estar siempre justificadas, ser

proporcionales y no deben vulnerar los derechos básicos como la dignidad humana (Muñoz Conde, 2022).

Adicionalmente, esta sujeción especial al Estado, entendida como una dependencia o sometimiento del interno a un régimen jurídico especial, implica controles disciplinarios y administrativos especiales y la posibilidad de limitar el ejercicio de ciertos derechos, incluso fundamentales (Corte Constitucional, sentencias T -881 de 2002 y T- 153 de 1998). Lo anterior también supone que las personas privadas de la libertad dependen del Estado. De este modo, puede decirse que el régimen interno de las personas privadas de la libertad consagra un conjunto de disposiciones normativas, protocolos y prácticas que regulan la interacción entre el Estado y las personas que se encuentran privadas de su libertad.

Esta sujeción trae como consecuencia que las autoridades tienen la obligación o responsabilidad de garantizar en todo momento los derechos fundamentales y los derechos humanos de la PPL. Se hace especial énfasis en los derechos a la vida, la integridad personal, la salud, la alimentación y el acceso a la justicia.

3.1.2. Sujetos activos

En lo que concierne a los sujetos activos del régimen disciplinario, el artículo 116 de la Ley 65 de 1993 faculta al Instituto Nacional Carcelario Penitenciario y Carcelario (INPEC) con concepto favorable del Ministerio de Justicia y del Derecho, para que expida el reglamento disciplinario, al cual están sujetos los internos de los establecimientos de reclusión; lo que, en efecto, se traduce en que el INPEC, a través de los directores de los centros carcelarios y el Consejo de Disciplina, son los sujetos activos del régimen sancionatorio de las PPL.

Según el artículo 118 de la Ley 65 de 1993, el reglamento general del INPEC determinará la composición del Consejo de Disciplina. En todo caso, de él hará parte el Personero Municipal o su delegado y un interno con su respectivo suplente de lista presentado por los reclusos al director del establecimiento para su autorización, previa consideración del delito y de la conducta observada por los candidatos. La elección se debe hacer de acuerdo con las normas internas.

En concreto, la aplicación de las sanciones corresponde a los directores y subdirectores –estos últimos, previa delegación– de los centros carcelarios y penitenciarios a cargo del INPEC. Así, el artículo 133 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1709 de 2014, establece que tienen la competencia para aplicar las sanciones correspondientes a las

faltas leves, que determinan con ello los sujetos activos en relación con las faltas leves en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad; al tiempo que la imposición de sanciones por faltas graves se atribuye al Consejo de Disciplina.

La Corte ha advertido que los funcionarios penitenciarios no pueden actuar como intermediarios para establecer qué conductas están permitidas y/o prohibidas dentro de los centros carcelarios, sino que se deben establecer mecanismos concretos y claros para regular las normas de convivencia. En ese sentido las facultades de la administración no pueden anular la entidad jurídica de los privados de la libertad, quienes, aunque ven limitada su libre locomoción, conservan su dignidad humana y otros derechos fundamentales, los cuales solo pueden ser limitados en la medida necesaria para garantizar la seguridad y el orden en el contexto carcelario, sin afectar su núcleo esencial (Corte Constitucional, sentencias C-318 de 1995, C-184 de 1998 y T-690 de 2004).

3.2. Procedimiento en el régimen disciplinario de las PPL

El procedimiento de las PPL debe estar ajustado a los principios rectores descritos reglamentariamente en la Resolución 5817 de 1994, como el principio de la gratuidad, legalidad, igualdad entre otros. Se describe sucintamente el procedimiento en los siguientes acápite, artículos del 42 al 49 de la Resolución 5817 de 1994.

3.2.1. Inicio del procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario se inicia cuando una autoridad penitenciaria identifica una presunta falta disciplinaria cometida por una persona privada de la libertad (Resolución 5817 del 1994). Este proceso sigue varios pasos; primero identifica falta disciplinaria que consiste en verificar la conducta que puede constituir una falta disciplinaria, en segundo lugar, el servidor penitenciario que detecta la falta debe levantar un informe escrito, en el cual describe la conducta y las circunstancias del hecho. Este informe es el que da origen a la posible apertura del proceso disciplinario. Por último, dependiendo de la gravedad de la conducta y el grado de exaltación de la persona privada de la libertad (PPL), la autoridad penitenciaria puede ordenar medidas preventivas como el aislamiento provisional, esta medida está prevista en el artículo 125 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 79 de la Ley 1709 de 2014. El aislamiento

provisional es una medida cautelar, que solo puede ordenarse bajo los principios de proporcionalidad, necesidad y racionalidad.

3.2.2. Apertura formal de la investigación

Si se considera que la falta reportada es lo suficientemente grave como para dar lugar a una investigación disciplinaria, el procedimiento se formaliza mediante la expedición de un auto de apertura de investigación por parte de la autoridad competente. Este auto debe estar debidamente fundamentado y debe ser notificado al interno, garantizando su derecho a la defensa.

3.2.3. Desarrollo del procedimiento

Una vez iniciado formalmente el procedimiento disciplinario se debe garantizar el debido proceso, que se estructura por pasos. Primero, se notifica el procedimiento a la PPL, debe ser notificada formalmente de la apertura del proceso y de las faltas que se investigan en su contra, se le debe informar sobre su derecho a designar un abogado o defensor y a presentar pruebas y alegatos. En segundo lugar, se hace la práctica de pruebas que permite la recolección de pruebas por parte de la autoridad penitenciaria, así como la presentación de pruebas de defensa por parte del PPL o su apoderado. En tercer lugar, se presentan los descargos dentro de un plazo razonable, en esta etapa, la persona puede refutar las acusaciones y presentar argumentos de defensa. Por último, se valoran las pruebas, tanto las que sustentan la acusación como las de la defensa, siempre bajo criterios de objetividad e imparcialidad.

En relación con las pruebas en el derecho administrativo, el artículo 40 del C.P.A.C.A. está referido a regular el derecho a aportar y solicitar pruebas dentro de los procedimientos administrativos. Es menester indicar adicionalmente que, los medios probatorios están regulados en el Código General del Proceso, en el artículo 165, es decir, define qué se entiende por medios de prueba, mismos que son empleados en el ámbito administrativo.

En el contexto del derecho administrativo sancionador, la etapa probatoria tiene un rol esencial para garantizar decisiones justas y fundamentadas. Así, la valoración del material probatorio debe hacerse de acuerdo con las reglas de la sana crítica, de manera integral y con la debida explicación de la decisión. En procesos administrativos sancionadores ha señalado el Consejo de Estado que el sujeto activo tiene mayor discrecionalidad que en el ámbito penal, lo

que le permite evaluar si las pruebas se tornan suficientes para generar convicción sobre los hechos y la responsabilidad del investigado. No obstante, no se puede imponer una sanción sin pruebas que generen certeza sobre la falta y la culpabilidad. En caso de duda se debe aplicar el principio de *in dubio pro disciplinado*, favoreciendo el investigado si no se ha desvirtuado la presunción de inocencia (Consejo de Estado colombiano, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A. Rad 2013-00277-01).

3.2.4. Culminación del procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario culmina con la imposición de una sanción o con la decisión de archivar el caso, dependiendo del resultado de la investigación.

El órgano encargado de resolver el caso disciplinario es el Consejo de Disciplina. Este órgano analiza el caso y, si encuentra probada la falta disciplinaria, emite un acto administrativo mediante el cual impone la sanción correspondiente. En caso contrario, puede decidir archivar el proceso si no se encuentra mérito para sancionar.

De acuerdo con el artículo 134 de la Resolución 5817 de 1994, el Consejo de Disciplina tiene la competencia para sancionar las faltas graves en primera instancia, y para resolver los recursos que se interpongan contra las decisiones tomadas por los directores de los establecimientos penitenciarios en relación con las faltas leves.

Si se determina que la PPL ha cometido una falta disciplinaria, el Consejo de Disciplina emite un acto administrativo sancionador, el cual debe estar debidamente motivado y notificado. Este acto puede imponer sanciones como aislamiento temporal, reducción de beneficios o cualquier otra medida prevista en la ley.

La Ley 65 de 1993 (artículo 125 modificado) y la Resolución 5817 de 1994 prevén las sanciones que se pueden aplicar, y estas deben respetar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

El PPL tiene derecho a interponer recursos contra la decisión sancionatoria. Los recursos disponibles incluyen el recurso de reposición, que se presenta ante el mismo Consejo de Disciplina y el recurso de apelación, que puede presentarse ante el grupo correspondiente del Consejo de Disciplina, en caso de faltas graves o ante la dirección del establecimiento en caso de faltas leves.

El artículo 135 de la Resolución 5817 de 1994 establece que el segundo grupo del Consejo de Disciplina es el encargado de conocer los recursos de apelación que se interpongan contra decisiones sancionatorias emitidas por el primer grupo.

Por último, el proceso concluye una vez resueltos los recursos o vencidos los plazos para interponerlos, la decisión sancionatoria pasa a estar en firme y se cierra el procedimiento disciplinario.

3.3. Faltas en el régimen disciplinario de las PPL

Por faltas se hace referencia a las conductas que se encuentran prohibidas para la población privada de la libertad. Estas se contemplan en la Ley 65 de 1993, en su artículo 121, indicando la clasificación de estas en leves y graves.

En relación con este punto, se hace especial énfasis en que dichas faltas deben estar previstas taxativamente en la ley, debido a que es un régimen disciplinario particular, que está notablemente determinado por la relación de especial sujeción de las personas privadas de la libertad con el Estado, que no se encuentra en otros contextos disciplinarios y que se encuentra condicionada por las barreras que la administración enfrenta a la hora de aplicar las sanciones.

Además, como el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad hace parte del derecho administrativo sancionador, es importante tener en cuenta algunos elementos a la hora de implementar su ejercicio. En primer lugar, la ilicitud sustancial que implica la adecuación típica, que se entiende como el ejercicio que ha de efectuar el operador disciplinario para establecer si efectivamente el comportamiento del disciplinable se ajusta o no a uno de los preceptos normativos que contiene el régimen de faltas (Bermúdez, Bermúdez, 2020). En segundo lugar, la tipicidad en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad, que se refiere a que las conductas y sanciones estén previamente descritas, en este caso, se contemplan en la Ley 65 de 1993, artículos 116 y siguientes y la Ley 1709 de 2014, que fijan expresamente cuáles conductas están prohibidas dentro de un centro de reclusión a cargo del INPEC y las consecuencias jurídicas de su realización. En tercer lugar, la antijuridicidad en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad que se refiere a que la conducta objeto de reproche que se realice por una PPL, debe ser opuesta a derecho, es decir, su concreción vulnera las disposiciones normativas, Ley 65 de 1993 y Ley 1709 de 2014, además de afectar la convivencia en reclusión. En cuarto lugar, la culpabilidad en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad en materia disciplinaria, referida a la

imputabilidad o no de la persona que infringió una norma, dicho de otra forma, su responsabilidad en la realización de la conducta prohibida por la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014, se evalúa si esa conducta fue ejecutada bajo los presupuestos del dolo, como intención de cometer la infracción, a pesar de conocer que la misma estaba prohibida o iba afectar la convivencia dentro del centro de reclusión, o si se puede tipificar la culpa por falta de diligencia, para lo cual se deben desentrañar elementos subjetivos, propios de la esfera cognoscitiva de la PPL, que eventualmente comete una falta. En quinto lugar, La legalidad en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad se relaciona con que la conducta objeto de reproche y la consecuencia, es decir, la imposición de una sanción debe contar con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014. En sexto lugar, la proporcionalidad en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad consiste en que este elemento coercitivo para con las personas en reclusión a cargo del INPEC guarde correspondencia o equivalencia, con la sanción que se le imponga. En séptimo lugar, la prescripción en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad está vinculada a que la autoridad disciplinaria tiene un plazo determinado para ejercer la acción disciplinaria, en este caso, dicho plazo se enmarca en la Resolución 5817 de 1994, y es de seis (6) meses, a partir de la presunta comisión de la falta. Por último, la irretroactividad en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad en el escenario del régimen sancionatorio está referida a la prohibición de aplicar sanciones a una conducta que al momento de su ejecución no estaba previamente establecida en la Ley 65 de 1993 y Ley 1709 de 2014.

3.4. Sanciones del régimen disciplinario de las PPL

La ley permite la creación de un régimen disciplinario para todas las personas privadas de la libertad, cuyo propósito probablemente es que los reclusos atiendan las órdenes y normas de convivencia de los centros carcelarios y de sus funcionarios. Al igual que en cualquier proceso disciplinario, se debe garantizar la legalidad, tanto en las conductas como en las sanciones; además, asegurar el debido proceso que regula la aplicación de las sanciones y su correspondencia con las faltas, proteger las garantías del sancionado y establecer la competencia del juez natural encargado de instruir el caso y determinar las sanciones (Huertas Díaz, 2013).

Así, la consecuencia de una falta en el régimen disciplinario de la población privada de la libertad será una sanción; dichas sanciones se encuentran tipificadas en el artículo 123 de la Ley 65 de 1993, la cual fue modificada en su momento por la Ley 1709 de 2014 en su artículo 78, así:

TIPO DE FALTA Y SU GRADUACIÓN	SANCIÓN
Faltas Leves	Amonestación con anotación en su prontuario o cartilla biográfica
Faltas Leves	Privación del derecho a participar en actividades de recreación hasta por 8 días
Faltas Leves	Supresión hasta de 5 visitas sucesivas
Faltas Leves	Suspensión parcial o total de alguno de los estímulos, por tiempo determinado
Faltas Graves	Suspensión hasta de 10 visitas sucesivas
Faltas Graves	Pérdida del derecho de redención de la pena de 60 a 120 días. Nota adicional: Conducta calificada como 'mala' según Art. 137, Resolución 6349 de 2016. Significa lo anterior que una PPL que ha cometido una infracción o falta dentro de un centro penitenciario, su calificación pasara a ser mala lo que puede incidir negativamente en la obtención de ciertos beneficios.

Fuente: elaboración propia.

3.5. Recapitulación

El tercer capítulo aborda algunos aspectos del régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad; dichos elementos limitan o facilitan el correcto ejercicio sancionador por parte de la administración.

Así mismo, en este capítulo se describe la titularidad, finalidad, estructura y generalidades del régimen disciplinario de la población privada de la libertad en Colombia; que tienen como propósito principal regular la convivencia dentro de los centros carcelarios y penitenciarios, pero también desempeñar un papel esencial, como garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad y, en la medida de lo posible, garantía en la seguridad en los entornos de estos.

Capítulo IV: Límites de la potestad reglamentaria en el régimen disciplinario de la población privada de la libertad

En este capítulo se explican los límites constitucionales y legales de la potestad reglamentaria en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC.

La potestad reglamentaria es una herramienta esencial, ejercida por el órgano ejecutivo y delegada al INPEC y a los directores de centros penitenciarios y carcelarios. Sin embargo, su aplicación debe observar estrictos límites y principios establecidos por la Constitución, tratados internacionales y las leyes para garantizar el respeto de los derechos de los internos.

En el transcurso de la ejecución de este trabajo de investigación se ha podido concretar que existe un régimen disciplinario para las personas privadas de la libertad, el cual fue adicionado al ordenamiento jurídico mediante la Resolución 5817 de 1994, con base en la potestad reglamentaria delegada al INPEC.

Cabe resaltar que en este aparatado se abordarán dos tipos de límites, en relación con la potestad reglamentaria del INPEC, en los procesos disciplinarios de las personas privadas de la libertad; por una parte, los límites generales o constitucionales para garantizar el respeto de los derechos humanos y fundamentales de los internos en el marco del régimen disciplinario; y, por la otra, los límites específicos de la potestad reglamentaria del INPEC, con especial atención a su marco constitucional y legal y las restricciones impuestas para evitar extralimitaciones que vulneren dichos derechos.

4.1. Límites constitucionales o generales en el régimen disciplinario de las PPL

Este apartado aborda los límites generales o constitucionales del régimen disciplinario de las PPL, esto es, los parámetros ineludibles a la hora de ejercer la función legislativa y reglamentaria dentro de un contexto de garantías y de respeto de los derechos de la población privada de la libertad. Posteriormente, se explican los límites reglamentarios frente al tema, para finalmente concretar conclusiones acerca de la potestad reglamentaria del INPEC.

4.1.1. La dignidad humana

Al explicar los límites constitucionales a la potestad reglamentaria en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad frente a los sujetos pasivos de este, es menester partir

del principio de dignidad humana (arts. 1, 42, 53, y 70 C.P.). Dicho principio/derecho es un pilar fundamental en el tratamiento de las de las personas privadas de la libertad y en el ejercicio legislativo y de dicha potestad (Corte Constitucional, Sentencia T-259 de 2020). Cualquier medida disciplinaria que contemple un procedimiento o una sanción debe respetar la dignidad humana.

En ese sentido, el artículo primero de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana. Así, es viable interpretar que la dignidad humana constituye un límite inquebrantable incluso para el legislador, al momento de regular situaciones jurídicas en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad. También el artículo 12 de la Constitución prohíbe la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Cualquier sanción disciplinaria, no solo en el régimen de las PPL, sino en cualquier otro, que transgreda este mandato, por parte del órgano legislativo o ejecutivo sería inconstitucional, sería una evidente violación a la integridad y dignidad de los destinatarios de la norma disciplinaria.

Por otro lado, el artículo 93 de la Constitución Política incorpora los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia a través del Bloque de constitucionalidad, limitando así el accionar del legislador. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 5, protege la integridad personal y prohíbe las penas en las que se impongan tratos crueles, inhumanos o degradantes. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en el artículo 10, refiere que todas las personas privadas de la libertad deben ser tratadas con respeto de su dignidad humana como condición inherente al ser humano. Este principio refuerza el deber del organismo legislativo de diseñar un régimen disciplinario que garantice en todo momento la dignidad humana como estándar ineludible.

Así, por ejemplo, la Corte Constitucional ha destacado que las sanciones disciplinarias deben garantizar en todo momento el respeto por la dignidad humana y no pueden exceder los límites razonables (Sentencias C-184 de 1998 & T-388 de 2013). Por ende, el legislador y cualquier autoridad administrativa carecen de libertad absoluta al ejercer sus facultades de regular el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad. La Corte Constitucional, además, hace énfasis en que existe una necesidad de que las sanciones dentro de dicho régimen sean proporcionales y respeten la dignidad humana. Cualquier exceso sería contrario a los derechos fundamentales protegidos por la Constitución y los tratados internacionales (Sentencias C-184 de 1998 & T-388 de 2013). En este sentido, por ejemplo, la Sentencia T-153 de 1998 señala que [las] personas privadas de libertad serán tratadas humanamente y con el

respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

Para el caso concreto de la Ley 65 de 1993 y Ley 1709 de 2014, podríamos traer como ejemplo algunos aspectos o elementos específicos que podrían ser lesivos para la dignidad humana, si su implementación o aplicación no se hace en concordancia con los mandatos constitucionales aludidos. En concreto, una muestra de ello podría encontrarse en el artículo 126 de la Ley 165 de 1993, el cual faculta al INPEC para realizar aislamientos de personas privadas de la libertad por razones sanitarias, motivos de seguridad o disciplina, sin un acto administrativo motivado previo. Como señalan Olarte Delgado y Gutiérrez Quevedo (2003), es comprensible que se busque mantener el orden y la seguridad en los centros penitenciarios, incluso para proteger los propios reclusos, no obstante, el ejercicio de medidas como el aislamiento puede ser problemático, considerando que otorga amplias facultades discrecionales al INPEC, lo que puede traducirse en amplias herramientas sancionatorias arbitrarias o desmedidas, al propiciar escenarios de abuso de poder.

El aislamiento preventivo puede no tener un control claro o específico y ser una circunstancia que facilite castigos como torturas, entre otros, sin mencionar que la aplicación de esta medida puede afectar considerablemente física y psicológicamente a los PPL, enfáticamente si las condiciones de aislamiento no son adecuadas.

Adicionalmente, es importante destacar que debido a la situación de dependencia en la que se encuentran las personas privadas de la libertad respecto al Estado, la dignidad humana no solo actúa como un límite a las facultades otorgadas por la ley y el reglamento, sino también para su aplicación concreta. Esto implica que medidas disciplinarias preventivas como el aislamiento o la contención física pueden ser justificadas únicamente cuando resulten razonables, necesarias y proporcionales al caso, sin exceder el marco de respeto de la dignidad humana. Cualquier uso abusivo, desproporcionado o innecesario de estas medidas, incluso si está previsto normativamente, implicará una vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, especialmente de su dignidad humana, que debe prevalecer en todas las actuaciones del Estado. De esta manera, se reafirma que el ejercicio del poder sancionatorio no se transforme en una herramienta de castigo arbitrario o degradante.

4.1.2. El Debido Proceso

Por otro lado, se hace énfasis en explicar cómo uno de los principales límites constitucionales al ejercicio de la potestad reglamentaria frente al régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad es el derecho fundamental al debido proceso (Art. 29 C.P.). No solo es un límite, sino que funda como un pilar del régimen. Así, toda persona tiene derecho a un debido proceso en cualquier procedimiento disciplinario (macro principio). Esto incluye entre otras garantías, el derecho a ser escuchado, a la defensa técnica y material y a una decisión motivada y en derecho (Arts. 12 y 13 C.P.).

Los PPL están sujetos a un régimen o sistema disciplinario específico, debido a la necesidad de mantener el orden, la convivencia y seguridad en los establecimientos carcelarios y penitenciarios. No obstante, su alcance y adecuada aplicación están limitados por los derechos fundamentales mencionados (Corte Constitucional, Sentencias T-435 de 2022 & T-120 de 2017).

Implica este límite que los reclusos deben ser informados de los cargos en su contra, tienen derecho a una defensa técnica y material, tienen derecho a recurrir las decisiones del Consejo de Disciplina que imponga sanciones, tienen derecho a ser notificados de manera clara y oportuna, tienen derecho a conocer la falta disciplinaria que se les imputa, tienen derecho a conocer los posibles resultados del proceso, es decir, que este puede culminar en una condena o absolución y tienen derecho a conocer y controvertir las pruebas en su contra.

Se puede afirmar que el debido proceso, como categoría de macro principio, en el régimen disciplinario aplicable a las personas privadas de la libertad, trasciende su mera aplicación en un ámbito reglamentario o procedimental. Este principio debe funcionar como un eje rector que garantice una legislación óptima y dirigida a la protección eficaz de los derechos de los disciplinados. De esta manera, incluso el legislador, en su labor de crear leyes, debe respetar los límites impuestos por el debido proceso conforme a lo consagrado en la Constitución.

En los procesos disciplinarios de las personas privadas de la libertad, el debido proceso adquiere una relevancia particular no solo en relación con la potestad reglamentaria del INPEC, sino también en la conformidad de las leyes que regulan el régimen disciplinario, como la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014. Esto implica que, aunque dichas disposiciones normativas formen parte del ordenamiento jurídico por haber sido emitidas por el órgano competente y cumplan con los requisitos legales, su mera existencia no garantiza el debido proceso. Para que

se aseguren garantías concretas y reales, estas leyes deben ser aplicadas dentro de un marco de racionalidad y proporcionalidad, evitando un ejercicio desmedido o arbitrario de la potestad sancionatoria que pueda comprometer los derechos fundamentales de las personas en reclusión.

Por ejemplo, el sujeto activo del régimen disciplinario, al iniciar un proceso disciplinario, tiene la obligación de realizar un análisis detallado de cada caso concreto. En este análisis, debe determinar si es realmente necesario activar el aparato disciplinario, evaluando si la conducta en cuestión tiene la relevancia suficiente para justificar la apertura del proceso. Asimismo, debe valorar si la conducta constituye una verdadera infracción al orden jurídico, es decir, si es efectivamente antijurídica y contraria al derecho. Además, es esencial que se considere si el ejercicio del proceso disciplinario contribuye a cumplir los fines del tratamiento penitenciario, como la resocialización, la reintegración social y el respeto por los derechos fundamentales de la persona privada de la libertad. De este modo, el principio del debido proceso se materializa en la mayor medida posible, asegurando no solo la corrección de conductas contrarias a la norma, sino también la protección de los derechos del disciplinado, evitando procedimientos innecesarios o desproporcionados.

Para cerrar este apartado es importante referir, además de lo ya expuesto, que es necesario destacar la importancia de exigir el cumplimiento del debido proceso en el ámbito sancionatorio de las personas privadas de la libertad. Esto implica reinterpretar los preceptos normativos vigentes con énfasis en el respeto de los derechos fundamentales, reconociendo a las personas privadas de la libertad como sujetos de derechos y no como enemigos o seres peligrosos. Esta visión se traduce en la reafirmación de las garantías fundamentales, como el derecho a la defensa efectiva, especialmente en la etapa de la ejecución de la pena, un aspecto que probablemente ha sido descuidado por la legislación (Venegas Valenzuela, 2018).

4.2. Límites de la potestad reglamentaria en el régimen disciplinario de las PPL

Este apartado se refiere a los límites que aplican únicamente a la potestad reglamentaria, explicando por qué los mismos se definen como límites concretos al ejercicio de la potestad reglamentaria de los procesos disciplinarios de las personas privadas de la libertad.

Los límites concretos de la potestad reglamentaria para el INPEC están basados en el principio de legalidad, toda vez que existe una clara prohibición de introducir competencias, faltas, sanciones o procedimientos que no están contemplados en la ley o que contraríen mandatos legales, constitucionales y del bloque de constitucionalidad en materia de derechos

fundamentales. Es claro, entonces, que el INPEC no puede exceder, a través de la potestad reglamentaria, conferida constitucionalmente en el artículo 189, numeral 11, dicho mandato de concreción normativa, como se señala en el capítulo I.

Así, el principio de legalidad, en el ámbito del sistema disciplinario de las PPL, se refiere principalmente a la exigencia de que toda actuación disciplinaria se encuentre previamente establecida y regulada por la ley.

En relación con el principio de legalidad, la Corte ha destacado que su carácter obligatorio en el ámbito disciplinario se deriva de la aplicación de diversas disposiciones constitucionales. Este principio establece que las autoridades administrativas solo pueden imponer sanciones con base en normas previamente existentes, las cuales deben definir de manera clara tanto las conductas constitutivas de faltas disciplinarias como las sanciones correspondientes. Por el contrario, no está permitido que la autoridad competente aplique normas de forma retroactiva al momento de sancionar, salvo en los casos donde opere el principio de favorabilidad, que debe analizarse según las particularidades de cada situación (Corte Constitucional, sentencia C-692 -2008).

4.2.1. Límites de la Potestad Reglamentaria frente a los Sujetos

Uno de los límites de la potestad reglamentaria frente a los sujetos se establece en la calidad del sujeto, es decir, el reglamento no podría de ninguna forma incluir como sujeto pasivo a una persona que no ostente la calidad de persona privada de la libertad, en detención intramural en un establecimiento penitenciario y carcelario a cargo del INPEC. Por ejemplo, estará vedado que un reglamento señale como sujeto pasivo un visitante, por cuanto este no reúne los criterios determinados en la Ley 65 de 1993 para ser destinatario del régimen disciplinario.

Por lo anterior, esto sería una competencia exclusiva de la ley, en caso de que haya otros sujetos pasivos dentro de este trámite disciplinario. El INPEC, como entidad con competencia reguladora o administrativa, no tendría dicha capacidad legal, pues como se ha advertido esta delegación normativa tiene sus condiciones para ser ejercida, de lo contrario esta potestad sería excedida en sus competencias.

Ahora bien, en perspectiva de los sujetos activos (o autoridades), es importante hacer referencia a la delegación normativa que trae consigo la Ley 65 de 1993, en los artículos 35 y 116, en lo que tiene que ver con reglamento disciplinario de las personas privadas de la libertad y la designación normativa como autoridades penitenciarias y carcelarias. Esta delegación se

desarrolla en la Resolución 5817 de 1994, que también regula el procedimiento a partir del artículo 36, dilucidando de quién es la competencia de investigar, es decir, otorgando dicha competencia exclusivamente a los directores o subdirectores, previa comisión del primero, y a los consejos de disciplina. Estos se convierten en sujetos activos (autoridades) dentro del proceso del régimen disciplinario de las PPL.

No obstante, existen algunas deficiencias en el sistema penitenciario frente a este aspecto. Como señala Téllez Aguilera (1996), la organización del régimen disciplinario sería poco eficiente, debido a la competencia dividida entre el director y el Consejo de Disciplina, a lo que se suma una estructura excesivamente amplia de este órgano colegiado (Téllez Aguilera, 1996). Es importante aclarar que, si bien el autor se refiere a la estructura del sistema penitenciario español, este tiene una estructura similar a la colombiana, por lo que, para efectos argumentativos y académicos, esta crítica también es aplicable al régimen sancionatorio de las PPL en Colombia.

Implica lo anterior que se podrían generar problemáticas derivadas de la competencia dividida entre los directores y los Consejos de Disciplina, tales como descoordinaciones, lineamientos de instrucciones y fallos divergentes, dilataciones en el surtimiento de los procesos a la hora de determinar la competencia, lo que podría retrasar los procesos y afectar la eficiencia y propósito de estos.

Así mismo, los límites concretos frente a los sujetos activos del régimen disciplinario consisten en que la ley establece quien específicamente son los sujetos activos y a su vez asigna unos roles propios. Así, los directores y subdirectores (delegados) se encargan de sanciones por faltas leves, mientras que el Consejo de Disciplina se ocupa de las faltas graves. De este modo no cualquier autoridad, funcionario público y/o penitenciario fuera del ámbito que establece la ley, podría asumir funciones sancionatorias. Esta limitación protege el principio de legalidad, evitando que el INPEC no delegue estas funciones a personal no autorizado o cree nuevas figuras de sanción.

De manera que la Ley 65 de 1993 faculta al INPEC para regular aspectos referidos a la convivencia y disciplina dentro de los centros carcelarios a su cargo, pero exclusivamente dentro del marco que el legislador a delineado. Cualquier atribución propia hacia sujetos adicionales sin que sea una modificación legal, implicaría una extralimitación. Por ejemplo, no podría designar a otros funcionarios o internos adicionales en el Consejo de Disciplina sin una modificación legislativa.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional establece que los derechos fundamentales de los internos, como la dignidad humana o debido proceso, no deben ser vulnerados por el

régimen disciplinario (Corte Constitucional, sentencias C-318 de 1995, C-184 de 1998 y T-690 de 2004). Los mecanismos disciplinarios y los sujetos activos y pasivos del mismo deben basarse en estipulaciones legales claras y no pueden ser discrecionales ni arbitrarias. Para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, el INPEC está limitado a los mecanismos y procedimiento previamente establecidos, afianzando así que solo los sujetos designados legalmente ejerzan la potestad sancionatoria, evitando la posible imposición de sanciones de sujetos activos no autorizados por la ley para ejercer esta competencia.

4.2.2. Límites de la potestad reglamentaria frente al procedimiento

Referente al procedimiento establecido en la Resolución 5817 de 1994, se indica que el INPEC posee la competencia para desarrollar el procedimiento interno, mediante el cual se va a dar aplicación al régimen disciplinario. Sin embargo, acá podríamos identificar que, si bien es cierto el INPEC tiene la competencia por su especificidad, de regular el procedimiento, el mismo está limitado por una serie de principios constitucionales y legales ya enunciados (ver *supra*), y adicionalmente como límite a ese desarrollo reglamentario son la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014.

En ese sentido, si la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014 utilizan conceptos genéricos e indeterminados para regular el procedimiento disciplinario, pueden generar situaciones en las que el reglamento exceda sus competencias o desconozca garantías constitucionales y legales de los internos. Esta falta de precisión normativa deja margen para interpretaciones que, en algunos casos, podrían vulnerar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

La Resolución 5817 de 1994, entre otras disposiciones, incorpora principios y valores constitucionales, como se ha mencionado anteriormente; el procedimiento en particular del régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad está regulado en dicha resolución. Así, el acto administrativo que sanciona, lo que hace es incorporar lo que las disposiciones normativas y constitucionales ya tienen contemplado dentro del procedimiento general disciplinario administrativo como se mencionó en ese acápite (ver *supra*), y de acuerdo con las especificidades que sean necesarias a partir de quien vaya a ejecutar dicho procedimiento, para el caso del INPEC. Por lo anterior, y teniendo en cuenta dicha delegación normativa a partir de la potestad reglamentaria, el INPEC incorpora a partir de su necesidad misional.

Este reglamento establece de manera precisa los destinatarios o sujetos que se pueden vincular a un procedimiento sancionatorio dentro de los centros penitenciarios (porque la ley previamente lo ha definido), el objeto y la naturaleza de la acción disciplinaria, aspectos que ya se han abordado en el transcurso de este trabajo académico. Por tanto, es necesario describir y precisar lo siguiente: una vez el servidor penitenciario, como primer respondiente, identifica una falta disciplinaria, tipificada en la Ley 65 de 1993, procede a tomar las medidas pertinentes según el grado de exaltación de la persona privada de la libertad (PPL). Este grado debe regularse conforme al manual de uso de la fuerza, el cual también constituye un límite para el procedimiento disciplinario.

Dependiendo del grado de exaltación del PPL, se puede optar por un aislamiento preventivo, medida tipificada en el artículo 125 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 79 de la Ley 1709 de 2014. Es importante advertir que esta competencia es atribuible a los directores de los establecimientos penitenciarios, no solo en materia disciplinaria, sino también en situaciones de salud y para la protección del interno, e incluso de los demás internos. Esta medida debe aplicarse bajo los principios de proporcionalidad, necesidad y racionalidad, criterios que también constituyen límites en el procedimiento disciplinario de la PPL. Además, ninguna PPL puede ser sometido a aislamiento sin un acto administrativo motivado y firmado por la dirección del establecimiento, por un tiempo determinado, y respetando sus derechos fundamentales, lo que representa otro límite al procedimiento.

El acto administrativo debe ir acompañado del informe firmado por el servidor penitenciario que origina la apertura de la investigación disciplinaria, si así corresponde. Sin embargo, es claro que no todos los informes generados por alteraciones implican la apertura de una investigación disciplinaria, ya que estas deben estar inmersas en las causales disciplinarias.

Cuando efectivamente se inicia una investigación disciplinaria, esta se apertura mediante un auto debidamente fundamentado y notificado, garantizando el debido proceso y las diversas etapas de la investigación disciplinaria, tal como se ha argumentado en capítulos anteriores. De no ser así, se podría generar una nulidad, lo que constituye otro límite en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad. Cabe señalar que la PPL tiene derecho a contar con un abogado y a controvertir las pruebas, presentar descargos y ejercer otros mecanismos de defensa. Finalmente, es el Consejo de Disciplina quien impone la sanción o absuelve mediante un acto administrativo debidamente fundamentado, el cual incluye los recursos legales, como en cualquier proceso de derecho administrativo.

Es pertinente señalar que la Resolución 6349, reglamento general del INPEC, en su artículo 134, consigna que el Consejo de Disciplina es el órgano encargado de imponer sanciones en primera instancia por conductas graves. Además, el artículo 135 establece la composición e integración del Consejo de Disciplina, y su responsabilidad en relación con la imposición de sanciones, de la siguiente manera:

El primer grupo del Consejo de Disciplina fallará en primera instancia sobre las faltas graves, resolverá el recurso de reposición interpuesto contra el fallo de primera instancia y el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, proferido por el director del establecimiento respecto a faltas leves.

El segundo grupo conocerá del recurso de apelaciones interpuestas contra los fallos de primera instancia emitidos por el primer grupo, en el caso de faltas graves. Lo anterior garantiza los derechos procesales dentro del régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad.

El procedimiento disciplinario de las personas privadas de la libertad (PPL) en Colombia, conforme a la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario), la Ley 1709 de 2014 (que modifica la Ley 65), y la Resolución 5817 de 1994 (por la cual se establece el Reglamento General del Régimen Disciplinario para las PPL), sigue una secuencia que se inicia con la identificación de la falta disciplinaria y culmina con la imposición de la sanción, garantizando siempre el debido proceso.

De lo anterior puede decirse que pese a que la ley otorgue la potestad de desarrollar el procedimiento frente a los procesos disciplinarios de las personas privadas de la libertad, el INPEC debe asegurar que cada interno tenga el derecho a ser informado sobre los cargos que se le imputan, a presentar su defensa antes de que se emita una sanción, ello implica la obligación de notificar e informar con claridad la conducta presuntamente infractora y garantizar que el interno cuente con una defensa adecuada. Así se evitará que el INPEC imponga sanciones sin las debidas garantías legales.

Por otra parte, los reglamentos que desarrolla el INPEC, especialmente en el ámbito del procedimiento, deben ser claros, específicos y comprensibles para cada etapa, para evitar interpretaciones arbitrarias, lo que se traduce en el establecimiento de reglas de procedimiento bien definidas en las resoluciones, con plazos claros y sin lugar para ambigüedades y, de existir las mismas, se deben interpretar en favor del investigado. De esta manera se impide que los funcionarios penitenciarios usen interpretaciones subjetivas de las normas disciplinarias, protegiendo el derecho a un trato justo.

Finalmente es importante referir que el INPEC en el desarrollo reglamentario del procedimiento sancionatorio, no puede desconocer o vulnerar garantías constitucionales y legales que previamente ya están en cabeza de los sujetos destinatarios de un derecho administrativo sancionador, máxime tratándose de unos sujetos que revisten una condición particular por estar en una relación de especial sujeción al estado.

4.2.3. Límites de la potestad reglamentaria frente a las faltas

En el contexto de las faltas, en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad, este límite se refiere a las restricciones legales y constitucionales que impiden que la autoridad

carcelaria exceda sus facultades al desarrollar procedimientos que contengan faltas disciplinarias, que no están expresamente descritas en los preceptos normativos. Esta limitación implica que cualquier regulación o sanción se ajuste a los parámetros constitucionales como el principio de legalidad, el debido proceso, la proporcionalidad, la dignidad humana, entre otros.

En este marco, la potestad reglamentaria no puede crear faltas diferentes a las que se encuentran en la ley, así mismo, adicionarlas o excluirlas, no puede imponer restricciones que vulneren derechos fundamentales. Además, las estipulaciones reglamentarias deben ser coherentes de la resocialización y los fines del tratamiento penitenciario y no pueden contravenir las disposiciones normativas superiores, como la constitución o las leyes estatutarias.

De esta manera, el principio de legalidad (ver *supra*. 4.2.) implica que las infracciones disciplinarias tienen que estar tipificadas en la ley y no en una norma reglamentaria, máxime teniendo en cuenta que los derechos fundamentales de los internos podrían verse afectados con una sanción administrativa con repercusiones en algunos beneficios; derechos que, como se insiste, han sido conferidos legal y constitucionalmente. La potestad reglamentaria no es discrecional frente al principio de legalidad, en atención a que castigar a través de un régimen disciplinario está condicionado a preceptos normativos con rango superior al reglamentario. Quiere decir que solo serán consideradas faltas al régimen disciplinario las contempladas en la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014, así mismo obligándose a cumplir todas y cada una de las etapas administrativas, aplicando eficientemente un procedimiento.

En ese sentido, la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014 conservan en su texto un conglomerado de faltas y graduación de estas que el reglamento no tiene la facultad de contrariar, adicionar y/o crear, ello corresponde a la esfera propia del legislador porque es una materia que se regula a través de la ley que expide el congreso de acuerdo con sus competencias constitucionales.

En consideración con lo anterior, un límite claro y fundamental a la potestad reglamentaria del INPEC, en cuanto a las faltas disciplinarias, es el principio de tipicidad, el cual establece que las faltas por las cuales se investigará a una persona privada de la libertad deben estar previamente descritas en normas de carácter legal, como la Ley 65 de 1993 y Ley 1709 de 2014. Esto significa que el INPEC no tiene la facultad de crear nuevas faltas mediante reglamentos, sino que debe ceñirse estrictamente a las disposiciones normativas.

Además del principio de tipicidad, es necesario garantizar que la conducta imputada sea antijurídica, lo que se traduce en que sea claramente contraria al ordenamiento jurídico y que

no cualquier conducta del recluso puede ser considerada falta, sino solo aquellas que la ley identifica como violatorias de los preceptos normativos.

Adicionalmente, otro criterio limitante es la imputabilidad, entendida esta como la exigencia de responsabilidad o participación de la persona privada de la libertad sea probada de manera clara, así el recluso deberá tener claro la responsabilidad de sus acciones en el contexto de las faltas disciplinarias, lo que evita que se sancione de manera injusta a internos que no tengan plena responsabilidad de los hechos investigados.

Por otro lado, para las faltas graves y leves están reguladas en el artículo 78 de la Ley 1709, que modificó a la Ley 65 de 1993. Las faltas graves se imponen de acuerdo con los principios de proporcionalidad, que se entiende como correspondencia entre la infracción cometida y la tipificación legal de la misma, en criterios de equivalencia; necesidad y daño causado, mientras que las faltas leves no se ajustan a estos mismos parámetros. Las faltas serán evaluadas considerando factores que agraven o atenúen.

Para una mejor comprensión y profundización de lo que se quiere decir, se hace referencia a lo referido por la Corte Constitucional, la cual destaca que las sanciones por faltas graves deben aplicarse gradualmente, siguiendo los principios de proporcionalidad y necesidad, y se deben considerar los daños ocasionados por la falta. La corte subraya basada en la Ley 65 de 1993 y 1709 de 2017, que solo las faltas graves pueden sancionarse con la pérdida de derecho a redimir pena, por otro lado las faltas leves pueden sancionarse con la suspensión de visitas, pero el número máximo de visitas suspendidas es diferente: cinco para las leves y diez para las graves y por último la corte explica que el comportamiento de quienes cometen faltas graves será calificado como malo en la evaluación trimestral del Consejo de Disciplina, mientras que quienes cometen faltas leves serán calificados como regular, salvo que previamente hayan sido calificados como malos (Corte Constitucional, sentencia T-120/17).

Tampoco un privado de la libertad podrá ser castigado dos veces por el mismo hecho. Esto obedece a principios constitucionales que se derivan del debido proceso (*non bis in idem*), artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, además es importante advertir que este principio en especial lo desarrolla la misma Resolución 5817 de 1994, en su artículo 9, cuando menciona: Ningún interno podrá ser investigado por actos o hechos que hayan sido investigados, los cuales hayan culminado con sanción, exoneración o prescripción.

4.2.4. Límites de la potestad reglamentaria frente a las sanciones

Las sanciones deben estar claramente tipificadas en la normativa vigente. En el caso del INPEC, no es posible en ninguna circunstancia crear sanciones que no estén previamente dispuestas en la ley. Como se ha señalado en los capítulos anteriores, la finalidad de la reglamentación es precisamente regular de conformidad con los lineamientos normativos establecidos por la ley, de lo contrario, estaríamos ante una violación flagrante del principio de legalidad, el cual actúa como un límite directo a la potestad reglamentaria.

En este sentido, al referirse al principio de legalidad, es esencial que cualquier sanción impuesta mediante un procedimiento disciplinario, independientemente de la especificidad del tema que regule, se base en una falta previamente tipificada en la normativa correspondiente. De lo contrario, tanto la sanción como el procedimiento serían completamente ilegales, si se aplican a una conducta no contemplada en la ley.

Considerando las normas de competencia en relación con la potestad reglamentaria, tal como se desarrolló en el capítulo I (ver *supra*. 1.2), la Resolución 6349 de 2016, que constituye el reglamento general del INPEC, regula aspectos generales y específicos del régimen penitenciario y carcelario en Colombia.

En este sentido, el aislamiento preventivo se puede realizar para evitar situaciones de riesgo de contagio de una enfermedad o por razones de seguridad y no como consecuencia de una sanción por infringir una norma o un parámetro de convivencia por parte de una PPL en un centro penitenciario. En consecuencia, un director de un centro penitenciario no podría imponer una pena consistente en aislamiento, porque legalmente no está establecido como una sanción.

Doctrinariamente, se puede detallar esta situación de la siguiente manera:

Las limitaciones de derechos relacionadas con el control de orden en los establecimientos penitenciarios están conectadas con dos asuntos. En primer lugar, las restricciones de derechos que los funcionarios de la prisión pueden implementar de manera preventiva o concomitante si surge un problema de orden en el interior de los penales. En segundo lugar, las sanciones correctivas o sancionatorias que se implementan a través de los procesos disciplinarios internos por el quebrantamiento de las normas de convivencia en los establecimientos (Olarde Delgado & Gutiérrez Quevedo 2023, pp. 121 y 122).

Importa y por muchas razones que las personas privadas de la libertad conozcan con precisión las conductas que son objeto de sanción y cuál es el alcance de la sanción. Si el INPEC, introduce parámetros que puedan ser considerados como sanciones que están por fuera de lo que determina la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014, sin un fundamento legal claro o por fuera de sus competencias, podrían generarse escenarios de incertidumbre jurídica para los internos, considerando que no tendrían claridad sobre las reglas a las que deben someterse.

Para finalizar este acápite, es importante indicar que existen análisis que critican el régimen disciplinario español, donde se hace énfasis en que las sanciones disciplinarias en el contexto de las personas privadas de la libertad, por ser una larga lista, que lo más reprochable es que en su mayoría se limitan a reducir la libertad, esto se traduce en un conjunto de disposiciones altamente severas y en la mayor parte de casos, las normas carecen de una descripción clara, lo que los deja en una completa indefinición (Cervelló Donderis, 2012 & Corte Constitucional, Sentencia T-120/17). En este sentido, la crítica que hace la autora al sistema penitenciario español es relevante porque situaciones similares han sido observadas en el sistema disciplinario de las personas privadas de la libertad en Colombia. En ambos contextos, la falta de exactitud normativa frente al procedimiento y la severidad de las sanciones resultan problemáticas. Por tanto, lo planteado por la autora puede ser útil para entender las deficiencias de los sistemas disciplinarios penitenciarios (Cervelló Donderis, 2012).

4.3. Recapitulación

En este capítulo se explicaron los límites concretos que tiene la potestad reglamentaria en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad, que no solo devienen de la Constitución Política y las leyes, sino también de los reglamentos expedidos por parte del INPEC.

Estos límites, como se pudo evidenciar, no solo se refieren al proceso administrativo disciplinario, sino también a todos los aspectos que reúne la vida en prisión, generando la obligación de cumplimiento de muchos límites que no solo se limitan específicamente al objeto de estudio de este trabajo de investigación.

Capítulo V: Análisis del reglamento general del INPEC

En este capítulo se explicarán algunos aspectos clave que surgen de la normativa y los reglamentos, centrándose en cómo la delegación de competencias normativas puede dar lugar a una posible extralimitación. Específicamente, se analizará la creación de una sanción adicional por parte del reglamento, que no está contemplada en la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2017. Por ello, se examinarán con detalle los procesos y procedimientos internos del INPEC, con el propósito de ofrecer una visión integral de tanto a los jurados como el público en general.

5.1. Generalidades

En atención a la temática desarrollada a lo largo de este trabajo de investigación, y con el objetivo de establecer si existe una presunta extralimitación en el reglamento emitido por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), se realiza un recuento de las disposiciones normativas para llegar a las conclusiones correspondientes.

La Ley 65 de 1993, Código Nacional Penitenciario y Carcelario, regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y la ejecución de las penas privativas de la libertad y medidas de seguridad. Esta disposición normativa incluye una serie de regulaciones que persiguen dichos fines, garantizando el respeto a los principios constitucionales y legales, que ya se han planteado a lo largo del desarrollo de este trabajo académico.

El artículo 52 de la Ley 65 de 1993 delega al INPEC la expedición de su reglamento general, así como los reglamentos de los diferentes establecimientos de reclusión, de acuerdo con sus necesidades internas y bajo los principios rectores de la misma ley. En este punto, se identifican los límites legales tanto para el reglamento general como para los reglamentos internos de los establecimientos.

Por otro lado, la normativa también establece que estos reglamentos deben ajustarse a las directrices generales sobre seguridad, las cuales son competencia directa del INPEC. Los servidores penitenciarios y directivos del instituto conocen los criterios de seguridad y protección, así como los límites en la ejecución de sus funciones, tales como el manejo del uso de la fuerza dentro de los ERON (Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional), conforme lo establece la Resolución 192 de 2018, que también actúa como límite constitucional, legal y reglamentario.

5.2. Especificidades

Dentro de estos reglamentos se integran todos los aspectos que condicionan la vida en reclusión, incluido el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad, el cual debe someterse a lo dispuesto en el Código Penitenciario y Carcelario, específicamente en el Título XI, artículo 116, modificado por la Ley 1709 de 2014, que regula el Reglamento Disciplinario para Internos.

Este régimen disciplinario es esencial porque la vida penitenciaria tiene características particulares, tanto sancionatorias como resocializadoras, que obligan a que la PPL se ajuste a una nueva realidad conforme a su situación judicial. La regulación especial de este régimen incluye aspectos fundamentales como la legalidad de las sanciones, la competencia del órgano sancionador y la clasificación de las faltas (leves y graves) (ver *supra.* cap. III). La taxatividad de las faltas es crucial, pues solo puede imponerse una sanción si existe una conducta antijurídica que lo justifique, de lo contrario, se violaría el principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución (ver *supra.* 4.2.3).

La Ley 65 de 1993 clasifica 17 conductas como faltas leves y 29 como graves, y en su artículo 123 se establecen las sanciones correspondientes. Dichas sanciones incluyen, para las faltas leves, amonestaciones con anotación en el prontuario o cartilla biográfica, privación de actividades recreativas hasta por ocho (8) días, supresión de hasta cinco (5) visitas sucesivas y suspensión de estímulos. Para las faltas graves, se imponen sanciones como la suspensión de hasta diez (10) visitas sucesivas y la pérdida del derecho de redención de la pena entre sesenta (60) y ciento veinte (120) días.

El artículo 116 de la misma ley también delega normativamente al INPEC la expedición del reglamento disciplinario de las personas privadas de la libertad, el cual debe garantizar el debido proceso y las garantías que se han desarrollado a lo largo de este trabajo, lo que constituye un límite constitucional.

Como se ha evidenciado, el Código Penitenciario y Carcelario establece dos delegaciones al INPEC, una para el reglamento general y de establecimientos, y otra para el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad. En la primera delegación, encontramos la Resolución 6349 de 2016, que expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON, y que lleva a analizar la posible extralimitación que podría darse frente a una sanción adicional en el proceso disciplinario de las personas privadas de la libertad.

5.3. Presunta extralimitación en la potestad reglamentaria del INPEC en el régimen disciplinario de las PPL

La Resolución 6349 de 2016, en su artículo 134, establece el Consejo de Disciplina como el órgano competente para sancionar a las personas privadas de la libertad, tal como lo establece la Ley 65 de 1993 en su artículo 118. Este órgano está facultado para imponer sanciones a conductas graves, en línea con el artículo 123 del Código Penitenciario y Carcelario, siempre respetando el debido proceso. Se destaca que en el capítulo III se describieron las conductas y las sanciones de las personas privadas de la libertad y en el IV se plantearon los límites; sin embargo, en este apartado se expone la existencia de sanción adicional que trae consigo el reglamento (Resolución 6349 de 2016), especialmente así:

[...] La conducta de las personas privadas de la libertad será calificada cada (3) tres meses como ejemplar, buena, regular o mala, de acuerdo con los siguientes parámetros:

[...]La conducta de la persona privada de la libertad sancionada disciplinariamente por la comisión de una falta grave deberá ser calificada en el grado de mala. Así mismo, cuando sea sancionado por una falta leve será calificado con conducta regular siempre y cuando su conducta no esté en mala, caso en el cual se tendrá como mala en el siguiente período.

Significa lo anterior que una PPL que ha cometido una infracción o falta, grave o muy grave dentro de un centro penitenciario, que atenta contra el régimen disciplinario y la convivencia, como consecuencia, se le impone una sanción. Su calificación pasara a ser mala, lo que puede incidir negativamente en el tratamiento penitenciario y en la obtención de ciertos derechos o beneficios como, por ejemplo, libertad condicional, la redención, la posibilidad de acceder a permisos de salida, entre otras.

En los distintos procedimientos que se llevan a cabo en los centros penitenciarios bajo la responsabilidad del INPEC, y considerando los reglamentos aplicables a cada proceso, es esencial destacar que la calificación de la conducta trimestral, así como la certificación de redención por ese mismo período, deben ser notificadas por cada director de establecimiento a los jueces de ejecución de penas. Estos jueces, encargados de supervisar el cumplimiento de las penas de los privados de la libertad en condición de condenados, utilizan dicha información

para emitir autos interlocutorios sobre el tiempo exacto de redención y la evolución de la conducta de cada interno. Así, esta situación les permite a los jueces evaluar el progreso o retroceso del interno en su proceso penitenciario. Además, esta información es clave para que los jueces se pronuncien sobre la concesión de algunos beneficios administrativos, en el entendido de que el buen comportamiento del interno es un factor relevante para tomar dichas decisiones.

Se plantea, entonces, el enigma que, a través del reglamento, se establezca una sanción adicional para las personas privadas de la libertad. En efecto, resulta problemático que se establezca una falta que restrinja o vulnere derechos fundamentales por medio de una norma de nivel reglamentario. Bastaría señalar que, desde una perspectiva formal, contraviene el principio de legalidad que exige que cualquier limitación o afectación de los derechos debe ser conforme a leyes preexistentes (Venegas Valenzuela, 2018).

En relación con el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad, el INPEC creó la Resolución 5817 de 1994, a través de la cual define el marco regulatorio y las sanciones aplicables a los reclusos; al examinar la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014 no se evidencia una sanción o consecuencia adicional, lo que plantea un conflicto normativo. Consideramos que dichas consecuencias adicionales se tratan de una extralimitación de la potestad reglamentaria, teniendo en cuenta que el INPEC, como entidad administrativa, no cuenta con facultades para modificar, ni añadir disposiciones que la ley no contemple expresamente. La creación de obligaciones o sanciones adicionales por vía reglamentaria es lesiva del principio de legalidad, esencial en el ámbito sancionatorio de la administración, considerando que garantiza que sólo la ley, como expresión de la voluntad democrática, puede definir y limitar los derechos de las personas privadas de la libertad y en general los destinatarios de la sanción administrativa.

5.4. Recapitulación

En este capítulo se analizó la presunta extralimitación del INPEC al crear una sanción adicional en su reglamento general, no contemplada en las leyes 65 de 1993 y 1709 de 2014, además se examina cómo la delegación de competencias normativas puede exceder los límites legales delimitados.

El INPEC, mediante la Resolución 5817 de 1994, establece sanciones para reclusos que la ley no contempla, lo cual excede su potestad reglamentaria y vulnera el principio de legalidad, ya que sólo la ley puede limitar derechos. Estas sanciones, al calificar conductas como malas,

restringen el acceso a beneficios como la libertad condicional, afectando derechos fundamentales sin el respaldo de un proceso legislativo, lo que supone una posible arbitrariedad y conflicto con los principios de reserva de ley y legalidad.

Conclusiones

A lo largo del desarrollo de este trabajo de investigación y en consonancia con los objetivos planteados, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

En Colombia, la figura de la potestad reglamentaria está claramente delimitada. Es evidente que su inclusión en el ordenamiento jurídico es necesaria, considerando que la ley no puede abarcar todos los aspectos normativos a detalle. En cambio, la potestad reglamentaria puede desarrollar los preceptos normativos, hacerlos más eficaces, bajo la responsabilidad del ejecutivo. Sin embargo, dicha potestad está sujeta a estrictos límites establecidos por la ley y la Constitución, dado que un reglamento no puede modificar, suprimir o adicionar de manera sustancial lo que la norma establece. La ley, en este caso, se convierte en la guía fundamental de la reglamentación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política.

En atención a lo anterior, es importante advertir también que todo procedimiento sancionatorio debe alinearse rigurosamente con los principios constitucionales y legales, que actúan como límites a la potestad reglamentaria. Así mismo, dicho procedimiento debe incorporar elementos esenciales que garanticen una culminación efectiva de su objetivo legal, dado que la administración posee la facultad de imponer sanciones dentro de un marco de derechos y garantías.

Ahora bien, lo mismo tendría que ocurrir en el ámbito del sistema penitenciario y carcelario, cuyo propósito principal es regular la convivencia y supervisar el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad impuestas por los jueces de la República. Existe un régimen sancionatorio para las personas privadas de la libertad, este régimen fue desarrollado a partir de la potestad reglamentaria, con claros límites constitucionales y legales que no pueden ser vulnerados o sobrepasados en ninguna circunstancia, debido a que, de lo contrario, se incurriría en una extralimitación de funciones y en una violación directa a la figura de la potestad reglamentaria.

Se observa, por lo tanto, la existencia de límites constitucionales y legales frente al reglamento en las situaciones generales previamente expuestas, reconociendo que esta figura es una herramienta esencial para la construcción y funcionamiento adecuado de un ordenamiento jurídico. Dichos límites pueden ser de carácter general o especial, pero, en ningún caso, pueden ser sobrepasados por la potestad reglamentaria.

Además, el derecho administrativo sancionador cuenta con unos elementos básicos, diferenciando este régimen de las sanciones penales. El propósito fue analizar cómo las sanciones administrativas sirven para proteger el interés público, siempre dentro de los límites constitucionales y de derechos humanos. El derecho administrativo sancionador es esencial para que el Estado mantenga el orden y cumpla sus objetivos de interés común. Este poder sancionador, legítimo solo bajo el principio de legalidad, permite a la administración imponer sanciones que buscan disuadir conductas contrarias al orden jurídico.

Debe señalarse que se desarrollaron principios constitucionales a la hora de ejercer la potestad sancionatoria, como lo son el de legalidad, proporcionalidad, debido proceso, presunción de inocencia, entre otros. Estos principios aseguran que la administración no incurra en abusos de poder y actúe conforme a derechos y garantías constitucionales. Se delimitaron los destinatarios de las sanciones que pueden ser personas naturales o jurídicas, así como personas en condiciones especiales, como los privados de la libertad, quienes tienen una relación de sujeción con el Estado. Las autoridades sancionadoras deben actuar dentro de sus competencias y con base en la Ley 1437 de 2011.

Se hizo referencia a las faltas y sanciones lo que implica que las mismas deben ser específicas, estar descritas y tipificadas en la normativa. Las sanciones pueden incluir multas, suspensión de derechos o advertencias, y deben aplicarse de manera proporcional y justa, evitando excesos o arbitrariedades.

Se resaltó la importancia del procedimiento, el cual debe ser riguroso y basado en el respeto de los derechos humanos y fundamentales. Este debe estructurarse en fases claras (inicio, instrucción, resolución y recurso) y cumplir con los requisitos legales para proteger los derechos del administrado.

Finalmente, la sanción impuesta a una persona privada de la libertad, como consecuencia de una infracción disciplinaria denominada catalogada como falta grave o leve, es un acto que trasciende el ámbito meramente administrativo y afecta sustancialmente el ejercicio de sus derechos fundamentales. Este tipo de sanciones, que califican la conducta del sancionado como mala, no solo limitan de manera directa su acceso a beneficios tales como la libertad condicional, la redención de penas o el traslado a regímenes menos restrictivos, sino que inciden en la expectativa legítima de recuperación de su libertad, uno de los derechos de mayor jerarquía y protección constitucional.

En este sentido, vale la pena advertir que la imposición de sanciones a través de un reglamento interno (emitido por una entidad administrativa como el INPEC), el cual carece del mismo nivel de legitimación democrática y del proceso deliberativo que caracteriza una ley, se

traduce en una amenaza latente de arbitrariedad. La ausencia de este trámite legislativo y su sustitución por un acto administrativo regulatorio genera un desequilibrio que potencialmente lesiona los derechos los principios de reserva de la ley y de legalidad. En lugar de seguir los causes normativos exigidos para cualquier restricción de derechos, se establece en un régimen sancionatorio que, de manera indirecta, impone limitaciones de igual o mayor gravedad a las sanciones penales. Este fenómeno representa un conflicto entre la potestad administrativa y los límites constitucionales, debido a que al trasladar el ejercicio de sancionar al ámbito reglamentario se debilitan las garantías de protección del individuo frente al estado. En consecuencia, el uso de una norma de categoría inferior para restringir el derecho a la libertad no solo suscita dudas de constitucionalidad, sino que también constituye un claro ejemplo de cómo un reglamento puede, en la práctica, extralimitarse y afectar de manera desproporcionada derechos fundamentales.

Referencias

- Álvarez Dueñas D. A. (2013). *Límites constitucionales de la potestad reglamentaria en materia de calidad de la educación superior en Colombia (tesis de maestría, Universidad Santo Tomás de Aquino)* Repositorio Institucional.
- Anguiano Espinosa, G. (2022). *Estudio constitucional del principio non bis in idem y su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador en México, España, Colombia y Perú* [Tesis doctoral, Universidad Da Coruña].
- Bermúdez Bermúdez, L. J. (2020). *Manual de responsabilidad del servidor público*. Bogotá. Tirant lo Blanch.
- Carvajal Sánchez, I. (2023). *El impacto de la calidad normativa en el procedimiento administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cervelló Donderis V. (2012). *Derecho penitenciario*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Celis Vela, D. A. (2024). La investigación dogmática en el derecho: un análisis reconstructivo sobre el quehacer académico de los juristas. *Revista De La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54(141). <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a9>
<https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a9>
- Consejo de Estado colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil: (2016). Radicado 2272-2309 C. P. Germán Alberto Bula Escobar.
- Consejo de Estado colombiano. Sección Segunda. (2014). Radicado: 2013-00117-00 (0263-13) C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- Consejo de Estado colombiano. Sección Segunda. (2018). Radicado: 2013-00277-00 (1498-15) C. P. William Hernández Gómez.
- Consejo de Estado colombiano. Sección Tercera: (2023). Radicado: 2021-00207-00 (67621) C. P. Marta Nubia Velásquez Rico.
- Corte Constitucional de Colombia (1994). Sentencia C-214. M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional de Colombia (1995). Sentencia C-184. M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia (1996). Sentencia C-447. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia (1997). Sentencia C-512. M. P. Jorge Arango Mejía.
- Corte Constitucional de Colombia (1998). Sentencia C-184. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia (1998). Sentencia T-153. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia (1999). Sentencia C-302. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

- Corte Constitucional de Colombia (1999). Sentencia C-509. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional de Colombia (2002). Sentencia T-881. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional de Colombia (2004). Sentencia T-690. M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional de Colombia (2008). Sentencia C-692. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia (2008). Sentencia C 1005. M. P. Humberto Sierra Porto.
- Corte Constitucional de Colombia (2010). Sentencia T-023. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia T-175. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional de Colombia (2013). Sentencia T-388. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia C-299. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia T-049. M. P. Jorge Iván Palacio.
- Corte Constitucional de Colombia (2017). Sentencia T-720. M. P. Diana Fajardo Rivera.
- Corte Constitucional de Colombia (2019). Sentencia C-599. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional de Colombia (2021). Sentencia C-599. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional de Colombia (2022). Sentencia T-435. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Corte Constitucional de Colombia (2023). Sentencia T-105. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.
- Corte Constitucional de Colombia (2020). Sentencia T-259. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Furingo, I. F. (2021). *El respeto a la dignidad humana de las personas privadas de la libertad conforme a la jurisprudencia de la corte interamericana de derecho humanos*. *Revista de derecho*. Madrid, UNED. Nro. 28.
- García Roca, J. (1993). *Los Derechos Fundamentales y su Protección*. Madrid: Tecnos.
- González López E. (2017). *La potestad reglamentaria de las comisiones de regulación como autoridades administrativas independientes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Huertas Díaz O. (2013) Política criminal del Estado colombiano y los derechos de las personas privadas de la libertad: Análisis legislativo y jurisprudencial Corte Constitucional. *Revista Logos Ciencia y & Tecnología*, Vol. (5).
- Jacques, P. (2019). *La proporcionalidad de las sanciones administrativas*. Revista digital de derecho administrativo Universidad Externado de Colombia. Nro. 22 <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6048/7768>.

- Maurer, H. (2012). *Derecho Administrativo alemán*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moya Millán, E. J. (2020). *Manual de derecho administrativo sancionador*. Bogotá: Editorial Ibáñez.
- Muñoz Conde, F. (2022) *Derecho Penal Parte General*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, VII El Reglamento*. Madrid: Imprenta Nacional Boletín Oficial del Estado.
- Nettel Barrera A. C. & Rodríguez Lozano R. G. (2017) *El derecho administrativo sancionador en el ámbito disciplinario de la función pública*. Revista Misión Jurídica, 1 (14)
- Nieto García, A. (1994) *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Olarte Delgado A. M. & Gutiérrez Quevedo M. (2023). *Dialogo y participación social para una justicia restaurativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rojas López, J. G. (2020). *Derecho administrativo sancionador, entre el control social y la protección de los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Téllez Aguilera, A. (1996) *Derecho Penitenciario colombiano: Una aproximación desde la experiencia española*. Bogotá: Anuario de derecho y ciencias penales.
- Venegas Valenzuela, J. A. (2018). *El defensor penitenciario como fiscalizador de la actividad penitenciaria en el proceso sancionatorio administrativo*. Revista de la justicia penal Nro. 12.
- Vidal Perdomo, J. (1997). *Derecho administrativo*. Bogotá: Editorial Temis.