



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 688

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 201 DE 2020 CÁMARA

por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ___ DE 2019 CÁMARA DE REPRESENTANTES.

“Por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 20 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la de acceder efectivamente a Internet, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura, será universal y con protección de la privacidad e intimidad.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que regule el acceso a la Internet.

Artículo 3°. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara	FABIO RAÚL AMÍN SALEME Senador de la República

ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara	NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la Cámara
RONALD GONZÁLEZ DELGADO REPRESENTANTE A LA CÁMARA	CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento de Putumayo
JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara por el Valle del Cauca	Julián Peinado Ramírez Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
NILTON CÓRDOBA MANYOMA Representante a la Cámara	JEZMI BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara por el Atlántico Partido Liberal Colombiano
HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es en la era actual donde el llamado nuevo constitucionalismo emerge con un fin específico, asegurar los derechos fundamentales garantizando su efectividad para limitar el ejercicio del poder con la debida funcionalidad armónica de este último.

Una de las definiciones mayormente aceptada es la que asegura que Los derechos fundamentales “son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”.¹

Se propone con este proyecto de acto legislativo la consagración del acceso a internet como un derecho fundamental, lo cual motiva el análisis jurídico que justifique esta necesidad.

Es menester acudir a la sentencia T406 de 1992², la cual relató los criterios esenciales para considerar fundamental un derecho en los siguientes términos:

a) La consagración expresa
En relación con algunos derechos, el constituyente señaló en forma expresa su voluntad de consagrarlos como fundamentales. Es el caso de los derechos establecidos en el capítulo primero del título segundo de la Constitución e igualmente del artículo 44 sobre los derechos de los niños.

b). La remisión expresa.
En otros casos, tal como sucede con los derechos humanos y con la prohibición de limitarlos en los estados de excepción, el constituyente ha estimado conveniente remitirse a los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, para reconocer su prevalencia en el orden interno, no sólo en cuanto a su texto mismo sino como pauta concreta para la interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Constitución de 1991 (art. 93).

C. La conexión directa con derechos expresamente consagrados.
Algunos derechos no aparecen considerados expresamente como fundamentales. Sin embargo, su conexión con otros derechos fundamentales es de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o harían imposible su

Referencias:

¹ Ferrajoli Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Publicación: Madrid: Editorial Trotta, 2001
² Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Ciro Angarita. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/1-406-92.htm>

eficaz protección. En ocasiones se requiere de una interpretación global entre principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos económicos sociales o culturales para poder apoyar razonablemente una decisión judicial. Un derecho fundamental de aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural y viceversa.

d). El carácter de derecho inherente a la persona
En ocasiones, la existencia de un derecho fundamental no depende tanto de un reconocimiento expreso por parte de los creadores de la norma constitucional, como de una interpretación sistemática y teleológica a partir de las cuales se mire el ordenamiento en su conjunto, o la norma de acuerdo con su consagración implícita

De aquí la importancia del artículo 94 de la Constitución según el cual, la enumeración de la carta de derechos no debe entenderse como la negación de otros que, siendo inherentes al hombre no figuren expresamente en la Constitución o en los convenios internacionales vigentes. Esta disposición concuerda con el sentido amplio y dinámico que debe tener el concepto de derecho fundamental en el Estado social. En otros términos: los criterios que determinan el carácter de fundamental de un derecho, sobrepasan la consagración expresa y dependen de la existencia de un consenso, histórico y de una voluntad colectiva en torno a la naturaleza específica de un derecho, con todas sus implicaciones relativas al contenido esencial, a la conexión con los principios y a la eficacia directa. Por eso el criterio de la consagración expresa es insuficiente.

La categoría de derecho fundamental se adquiere cuando un derecho humano cumple una de las siguientes reglas: i) que esté incluido expresamente en la Constitución Política en el Título II, Capítulo primero; ii) que se adquiere por conexidad; iii) que esté consagrado en los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado; y iv) que tenga un carácter inherente a la persona humana y no estén señalados en la Constitución.

En conclusión, para identificar un derecho como fundamental. Este debe ser esencial, inherente e inalienable a la persona, debe encontrarse en conexidad con un derecho fundamental de reconocimiento expreso en el ordenamiento jurídico y debe aparecer en un instrumento internacional. En tal sentido, el acceso a internet es un derecho fundamental, conforme lo siguiente:

El acceso a internet está inmerso en la Constitución Política en el Título II, Capítulo I; toda vez que se constituye en la materialización de los artículos: 16 (libre desarrollo de la personalidad), 18 (libertad de conciencia), 19 (libertad de cultos), 20 (libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación) y 27 (libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra).

Se adquiere por conexidad, porque es indispensable para garantizar libertades y derechos fundamentales por su íntima y estrecha relación.

Dando un vistazo al derecho Internacional, la protección de derechos fundamentales no es una competencia exclusiva de cada Estado, diversos organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas, se han encargado de establecer declaraciones, convenios y tratados para garantizar dichos derechos. Se habla entonces de una tutela multinivel de los derechos fundamentales. Asimismo, diversos factores como la globalización, avances científicos y tecnológicos o la internacionalización de derechos humanos han dado lugar al surgimiento de nuevos derechos, entre ellos el acceso a Internet como derecho fundamental.

³ El acceso a la Internet adquiere el estatus de derecho humano fundamental, al ser reconocido como tal en el decimoséptimo período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU; convirtiéndose en el medio por el cual las personas ejercen su derecho a la libertad de opinión y expresión, garantizado en el artículo 19 de la Declaración de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este sentido, en el informe denominado tendencias claves y los desafíos que enfrenta el acceso a internet como derecho universal, Frank La Rue relator especial en la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de las Naciones Unidas consideró que el Internet es uno de los instrumentos más poderosos del siglo XXI para exigir más transparencia en la conducta a quienes ejercen el poder, acceder a información y facilitar la participación ciudadana activa en la forja de sociedades democráticas.

Pocas apariciones de nuevas tecnologías de la información, por no decir ninguna, han tenido un efecto tan revolucionario como la creación de Internet. A diferencia de cualquier otro medio de comunicación, como la radio, la televisión y la imprenta, todos ellos basados en una transmisión unidireccional de información, Internet representa un gran avance como medio interactivo. De hecho, con la llegada de los servicios Web 2.0, integrados por plataformas de intermediación que facilitan el intercambio participativo de información y la colaboración en la creación de contenidos, los usuarios han dejado de ser receptores pasivos para convertirse en generadores activos de información. Estas plataformas son especialmente útiles en países donde no hay medios de comunicación independientes, pues permiten a los usuarios intercambiarse opiniones críticas y encontrar información objetiva.

³ Bonilla Miranda Haideer, *Doctor en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Facultad de Derecho de la Universidad de Pisa Italia. Especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa. Master en Estudios Avanzados de Derecho Europeo y Transnacional y Especialista en Estudios Internacionales por la Universidad de Trento, Italia. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Ha realizado pasantías profesionales en la Corte Constitucional Italiana, el Tribunal Constitucional Español y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como estancias académicas en el Centro de Derecho Público Comparado “Manuel García Pelayo” y en el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, ambos de la Universidad Carlos III de Madrid, en el Centro di Studi Costituzionali Comparati de la Universidad de Génova, en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y en el Dipartimento di Diritto Pubblico, Universidad de Pisa, Italia. Letrado de la Sala Constitucional y Coordinador de la Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos de la Facultad de Derechos (UCR) www.derechocomunitario.ucr.ac.cr. Miembro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional.*

Además, los medios de comunicación tradicionales también pueden aprovechar Internet para ampliar enormemente su público a un costo nominal. En un plano más general, al permitir el intercambio instantáneo de información e ideas a bajo costo a través de las fronteras nacionales, Internet facilita el acceso a información y conocimientos que antes no se podían obtener, lo cual, a su vez contribuye al descubrimiento de la verdad y al progreso de la sociedad en su conjunto.

De hecho, Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión, garantizado por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los enormes beneficios y posibilidades de Internet se fundan en sus características singulares, como su velocidad, su alcance mundial y su relativo anonimato. A la vez, estos rasgos distintivos de Internet, que permiten a las personas difundir información “en tiempo real” y movilizar a las personas, también han suscitado temor en los gobiernos y los poderosos, con lo cual han aumentado las restricciones impuestas a Internet mediante el uso de tecnologías cada vez más avanzadas para bloquear contenidos, vigilar y detectar a activistas y críticos, tipificar como delito la expresión legítima de opiniones y adoptar legislación restrictiva para justificar esas medidas.

En vista de que Internet se ha convertido en un instrumento indispensable para ejercer diversos derechos humanos, luchar contra la desigualdad, acelerar el desarrollo y el progreso humano, la meta del acceso universal a Internet ha de ser prioritaria para todos los Estados. En consecuencia, cada uno debe elaborar una política eficaz y concreta en consulta con personas de todos los sectores de la sociedad, entre ellos el sector privado, y con los ministerios gubernamentales competentes, a fin de que Internet resulte ampliamente disponible, accesible y asequible para todos los sectores de la población.

A escala internacional, el Relator Especial repite su llamamiento a los Estados, en particular a los Estados desarrollados, para que respeten su compromiso, expresado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros instrumentos, de facilitar la transferencia de tecnología a los Estados en desarrollo e incorporar en sus políticas de desarrollo y asistencia programas eficaces para facilitar el acceso universal a Internet.

Cuando se disponga de infraestructuras de acceso a Internet, el Relator Especial alienta a los Estados a respaldar iniciativas encaminadas a que todos los sectores de la población, incluidas las personas con discapacidad y las pertenecientes a minorías lingüísticas, puedan acceder de manera significativa a información en línea.

Los Estados deben incorporar la alfabetización en Internet en los programas de estudio y apoyar módulos de aprendizaje semejantes en entornos extraescolares. Además de la formación en aptitudes básicas, los módulos deben indicar los beneficios de acceder a

información en línea, y la manera de aportar información de forma responsable. La capacitación también puede ayudar a las personas a aprender a protegerse contra los contenidos nocivos y explicar las posibles consecuencias de revelar información privada en Internet.

Por su parte, La ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) en la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet del 1 de junio de 2011 estableció que los Estados “tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres”.⁴

En conclusión para la ONU y la OEA, el acceso a internet ofrece un medio esencial por el cual los individuos pueden obtener información, hacer valer sus derechos, y participar en debates públicos sobre los cambios sociales, económicos y políticos para mejorar su situación; además es una herramienta educativa importante, ya que proporciona acceso a una vasta fuente y la ampliación del conocimiento, suplementos que transforman las formas tradicionales de enseñanza, y hace que, a través de acceso abierto, se generen expresiones e iniciativas de investigación por fuera del alcance académico disponible en personas que viven en Estados en desarrollo.

El acceso a internet es un derecho fundamental, porque es inherente al ser humano en razón a su dignidad, su libertad de expresión y el desarrollo de su personalidad. Además, los retos humanos actuales se basan en la búsqueda y difusión de información e ideas de toda índole a través de Internet; sistema, que por su naturaleza única permite que las personas puedan, entre otros, promover el progreso de la sociedad en su conjunto.

Acceder a Internet es tanto un derecho fundamental por sí mismo, como un derecho que puede ser adquirido por conectividad, en tanto que garantiza derechos fundamentales como la libertad de opinión, de expresión, la educación, el trabajo y la salud y como medio para ejercer derechos económicos, sociales, culturales, derechos civiles y políticos (derecho a la libertad de asociación y de reunión).

Por lo anterior, se infiere que si el internet es considerado como un derecho de toda la ciudadanía fortalecerá sobre manera los proyectos de conectividad de los territorios, empresas e instituciones, mejorando la prestación de los servicios de salud y educación, fortaleciendo la formación profesional y personal de los colombianos y abonando a la competitiva de los emprendedores nacionales.

La concepción del acceso a internet como derecho fundamental no es una consideración exclusiva de los organismos internacionales y juristas, también se expresa a través de la conciencia popular y reclamo ciudadano pues así lo demostró la firma CoInternet y

⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=849&ID=2>

el Centro Nacional de Consultoría, sobre la 'concepción y percepción de Internet en Colombia' la cual reveló que el 95% de los colombianos creen que el acceso a Internet debería ser un derecho fundamental⁵. Dando cumplimiento con esto al último de los criterios para considerarlo un derecho fundamental, sobrepasando la consagración expresa y certificando la existencia de “un consenso histórico y de una voluntad colectiva en torno a la naturaleza específica de un derecho”.

Iniciativas como la presente propuesta al honorable Congreso de la República de Colombia obedecen al clamor popular y a su coherencia jurídica puesto que no son novedosas en los cuerpos normativos de los países del mundo, ya que en distintas naciones se ha implementado especiales tratamientos para el acceso a internet o cuanto menos se han presentado las proposiciones como lo sucedido en la hermana República del Perú donde el Partido Aprista, presentó el Proyecto de Ley 2780/2017-CR.

En Colombia, una iniciativa similar fue presentada por los doctores Simón Gaviria Muñoz, Honorio Galvis Aguilar entre otros honorables congresistas radicado el día 07.26.2011 con número 128/2011 en la Honorable Cámara de Representantes, el cual lastimosamente fue archivado en el curso de su tercer debate.

En España, por el momento, las reformas de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas iniciadas a partir del año 2006 han incorporado, en la mayoría de los mismos, un derecho de acceso a Internet, pero generalmente como un principio rector con un mandato a los poderes públicos autonómicos para su concreción, exigibilidad, garantías y protección. Sin embargo, Tal configuración jurídica requiere que sea desarrollado por el legislador autonómico, “pues solo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas”, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia de 12 de diciembre de 2007 dicha propuesta constitucional cursa su debate nacional en España.⁶

Así, en Suiza, el Consejo Federal determinó, tras una consulta pública en relación a la modificación de la «Ordonnance sur les services de télécommunication (OST)» en 2006 que, a partir de 1 de enero de 2008, el internet se entendería como un servicio universal y la población podría tener acceso de banda ancha. Se estableció un servicio universal con una velocidad de transmisión mínima de 600 kbits por segundo de descarga y 100 kbit por segundo de subida. La conexión debía incluir también un canal de voz, un número de teléfono y una entrada en el directorio telefónico público.

⁵ <https://www.cointernet.com.co/noticias/encesta-co-2017-seguridad-de-los-ninos-en-internet/>

⁶ Moisés Barrio Andrés, Letrado del Consejo de Estado, profesor de Derecho de Internet y experto en Ciberderecho.

⁷ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20063267/index.html>

En Finlandia, el 1 de julio de 2010 entró en vigor la ley⁸ por la que se obligaba a todas las compañías de telecomunicaciones a proporcionar una conexión mínima de 1 Mb a todos los usuarios⁹. Además, desde 2015 todos los finlandeses disponen de una conexión de 100 Mb. Estonia también ha legislado de modo similar.

En México, Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. En la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, misma que fue publicada en el número 3726-II de la Gaceta Parlamentaria el 12 de marzo del mismo año, respecto del Derecho de acceso a las tecnologías de la información y servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha¹⁰

Mientras que en Francia y Costa Rica, el revestimiento de este servicio como un derecho fundamental se produjo a través de las decisiones jurisprudenciales. En Francia, la Decisión del Consejo Constitucional Francés sobre la Ley por la que se favorece la Difusión y la Protección de la Creación en Internet¹¹, el acceso a internet se considera como un derecho básico, bien que deduciéndolo directamente del artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, entendiendo que «en el estado actual de los medios de comunicación y con respecto al desarrollo generalizado de los servicios de comunicación pública en línea» este acceso es importante para «la participación en la vida democrática y la expresión de ideas y opiniones». En Costa Rica, la Sala Constitucional declaró en la sentencia N°10627 de 18 de junio de 2010¹² que el acceso a Internet es un derecho fundamental, por tratarse de un vehículo indispensable y necesario para transitar en la sociedad de la información. La sentencia vincula al Internet con el derecho a la comunicación y a la información, entendido como el derecho de todas las personas de acceder y participar en la producción de la información y del conocimiento, convirtiéndose el acceso a la red en una exigencia fundamental, cuya participación debe estar garantizada a la totalidad de la población.

No queda duda que nos encontramos ante un auténtico derecho fundamental y en aras de fortalecer el ordenamiento jurídico colombiano es imperioso asegurar el acceso a internet como una garantía constitucional para todos los habitantes del país, en especial, para los menos favorecidos y más vulnerables de las regiones más apartadas.

Por estas razones sometemos a consideración del Congreso de la Republica el presente proyecto de ley.

⁸ <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotus/2003/20030393#L6>

⁹ <https://www.bbc.co.uk/news/10461048>

¹⁰ <https://www.gob.mx/gobmx/articulos/en-mexico-el-acceso-a-internet-es-un-derecho-constitucional>

¹¹ Decisión n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, Conseil constitutionnel, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet.

¹² <https://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/component/phocadownload/category/115-c2010>

JUSTIFICACIÓN JURÍDICA

Teniendo en cuenta que el acceso al internet contribuye a la capacitación, educación y cultura de los colombianos, es de absoluta importancia apoyar este tipo de proyectos para reducir las desigualdades y brechas sociales en nuestro país. La Constitución política de Colombia defiende el Estado Social de Derecho, se le deben brindar los medios a la sociedad para que no solo sobreviva, sino que avance en la escala social, esto disminuye la marginación y contribuye a disminuir la brecha social.

“El Estado debe velar por el bienestar de la comunidad en orden a contrarrestar las desigualdades sociales y ofrecer las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y superar los apremios materiales. La finalidad consiste en asegurar a los asociados unas condiciones materiales mínimas de existencia digna, por lo que ha de intervenir con decisión en la sociedad”. (Corte Constitucional, C-209, 2016)¹³

En concordancia, la Función Pública debe trabajar en mejorar las garantías y promover la protección de los Derechos amparados en los principios y deberes consagrados en la Constitución. En el artículo 13 constitucional se menciona “(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (...)”. En igual sentido el artículo 366 apunta a la focalización de los esfuerzos públicos para maximizar el impacto social. *“hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social, (...) es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad”*

IMPACTO FISCAL

Téngase en cuenta la sentencia C-625 de 2010 que sobre el impacto fiscal establece: *“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.*

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”

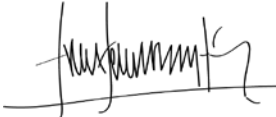

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder




¹³ CORTE CONSTITUCIONAL (2016) C-209 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio.

de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Cordialmente,

 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara	 FABIO RAÚL AMÍN SALEME Senador de la República
 NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la Cámara	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara
 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento de Putumayo	 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento de Putumayo

 JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara por el Valle del Cauca	 Julián Peinado Ramírez Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
---	--

 NILTON CÓRDOBA MANYOMA Representante a la Cámara	 JEZMI BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara por el Atlántico Partido Liberal Colombiano
 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de ley ___ de 2020

“Por medio del cual se adiciona el inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Autorizar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC a iniciar los trámites ante el Ministerio de Educación Nacional, para que la Escuela Penitenciaria Nacional-EPN oferte programas de educación superior.

Artículo 2. Adiciónese el inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992:

“**Artículo 137.** La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones, ITEC, el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y del **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC**, que adelanten programas de educación superior, y el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley.

(...)

Parágrafo 1. El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, reglamentará el régimen de equivalencias correspondientes a los títulos otorgados por las instituciones señaladas en el presente artículo”.

PARÁGRAFO 2. EN UN PLAZO NO MAYOR A UN AÑO A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA PRESENTE LEY, EL GOBIERNO NACIONAL EN CABEZA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN REGLAMENTARÁ -CON EL CONCURSO DE LOS DIFERENTES SECTORES INVOLUCRADOS- LOS REQUERIMIENTOS Y CONDICIONES PARA LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LA ESCUELA PENITENCIARIA NACIONAL - EPN, DE ACUERDO CON LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN EL PRESENTE ARTÍCULO.

Artículo 3. En menos de UN AÑO de entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional ORDENARÁ la actualización en la Clasificación Nacional de Ocupaciones (C.N.O) del registro de las ocupaciones, denominaciones y competencias laborales de los empleados penitenciarios y carcelarios **-INCLUIDOS TODOS LOS EMPLEOS DE CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA-** con base en la Clasificación Internacional Unificada de Ocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, en concordancia con la educación y empleo de estos trabajadores.

ARTÍCULO 4. AUTORÍCESE AL GOBIERNO NACIONAL, PARA QUE DENTRO DE LOS LÍMITES Y ALCANCES DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO, DESTINE LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES ADICIONALES PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LA ESCUELA PENITENCIARIA NACIONAL- EPN, CON PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Artículo 5. Derogatoria y vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.


JOSÉ VICENTE CARREÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca


IVÁN BARRIO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República
Departamento de Antioquia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS

Con la expedición del Decreto 1817 de 1964, “por el cual se reforma y adiciona el Decreto-ley 1405 de 1934 (Código Carcelario), y se dictan otras disposiciones”, se consolidan tres reformas fundamentales, en la búsqueda de ajustar las fallas al sistema penitenciario:

Primero, armoniza el Código Penitenciario con el Código Penal.

Segundo, crea la Escuela Penitenciaria Nacional.

Tercero, establece la Carrera Penitenciaria para dar estabilidad a los empleados.

Cuarto, se le otorga al Código un amplio sentido de significación social¹.

Ante de 1960, en Colombia no existía un cuerpo de guardianes debidamente entrenado y organizado para el desempeño en los establecimientos carcelarios o penitenciarios.

Esto se evidenció con el influjo de las corrientes de pensamiento jurídico, criminológico y penitenciario de origen europeo, como también la urgencia de la resocialización para la población, teniendo en cuenta la complejidad de la tipología de los diferentes delitos.

II. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

- Ley orgánica 1 de 1979 (26 de septiembre) **LEY GENERAL PENITENCIARIA, ESPAÑA.**

- **CONSEJO DE EUROPA. COMITÉ DE MINISTROS.** Recomendación Rec. (2006) del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas. (Adoptada por la Comisión de Ministros de 11 de enero de 2006, durante la 952 Reunión de los Delegados de los Ministros).

¹ Prisiones de Colombia. Mayor Bernardo Echeverry Ossa 1965, página 3.

- Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley *Resolución 1989/61 del Consejo Económico y Social.
- Reglas Mínimas Para El Tratamiento de los Reclusos *Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 22 de agosto a 3 de septiembre de 1955".

Tratamiento de los reclusos

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos -por ejemplo- adoptadas por el primer congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en el año de 1955, determina que de la aptitud personal y la capacidad profesional de los funcionarios penitenciarios dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios -para este cometido y de acuerdo a la regla número 47- el personal deberá poseer un nivel intelectual suficiente por lo que deberá seguir un curso de formación general y especial conformado por pruebas tanto teóricas como prácticas, así mismo durante su servicio el personal deberá conservar y mejorar sus conocimientos al igual que su capacidad profesional a través de cursos periódicos.

Código de conducta para funcionarios

Las Directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, expedidas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas conforme al informe del Comité de Prevención del Delito y lucha contra la Delincuencia -adoptado el 17 de Diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas- con el propósito de establecer unos referentes normativos internacionales para prevenir abusos en la vulneración de los derechos humanos por parte tanto de policías como de todos aquellos funcionarios que en la misma línea les compete hacer cumplir la Ley, como en este caso el personal penitenciario especialmente los encargados de la seguridad, plantea como prioridad la selección, educación y capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley e indica que los gobiernos deberán promover la educación y formación aprovechando el intercambio de ideas en el ámbito regional e interregional.

Prevención del delito y tratamiento del delincuente

El Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en la Habana (Cuba) del 27 de Agosto al 7 de Septiembre de 1990, adoptó los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley.

En este compendio de principios se destaca sobre la capacitación del personal penitenciario:

*** Calificaciones, capacitación y asesoramiento

18. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico.

III. ESCUELA DE FORMACIÓN – LEGISLACIÓN NACIONAL

Antecedentes

De acuerdo con Bernardo Echeverry Ossa (1971), uno de los aspectos por los que nunca tuvo aplicación el sistema penitenciario creado en 1934, fue la falta de una concepción formativa para quienes dirijan, administraban y vigilaban las cárceles, y es que hasta 1963 el Cuerpo de Custodia y Vigilancia estaba reducido a un grupo de individuos, sin responsabilidad de sus funciones, sin ilustración alguna y la mayor parte de ellos analfabetos (Echeverry, 1992).

Los legisladores y gobernantes de la época olvidaban la importancia de mejorar las cárceles y rehabilitar al cautivo con sistemas y funcionarios idóneos que inspiraran "el ideal de proteger a la sociedad y obtener la recuperación moral del infractor" (Gómez, 1977, p.17).

Creación de la escuela – Decreto 1817 de 1964

Esta consideración dio origen a la creación de la Escuela Penitenciaria Nacional, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 del Decreto 1817 de 1964, "Por el cual se reforma y adiciona el Decreto-ley 1405 de 1934 (Código Carcelario), y se dictan otras disposiciones", esta institución tiene la misión primordial de formar, educar y entrenar el cuerpo de custodia y vigilancia, en donde se fija además a este personal como un ente jerarquizado, conformado por oficiales, suboficiales y guardianes, que debían obligatoriamente ingresar a la Escuela Penitenciaria para realizar el respectivo curso de formación y una vez superado el periodo de prueba, ingresar al escalafón de la carrera.

En más de medio siglo de creación de esta Escuela Nacional Penitenciaria –única en el País- se pueden apreciar algunos aspectos fundamentales que permiten identificar la naturaleza y la tradición de este centro educativo:

Las dos tradiciones de la Escuela

La Escuela Penitenciaria fue inspirada desde sus inicios por unos principios y valores provenientes de dos tradiciones: una de carácter policial y militar, y otra² de carácter civilista que orienta las relaciones y la prestación de un servicio educativo especializado, para la vigilancia y la custodia de los reclusos internos en las cárceles y centros penitenciarios del País.

Ley 65 de 1993

Esta fusión de principios lleva a la definición del cuerpo de custodia y vigilancia, como un "organismo armado de carácter civil y permanente, al servicio del Ministerio de Justicia e integrado por personal uniformado".

Desde la creación de la Dirección General de Prisiones, actualmente el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, se ha concebido a la Escuela Penitenciaria Nacional como la encargada de la profesionalización de la carrera penitenciaria, como lo establece el **Artículo 42** de la Ley 65 de 1993, "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario".

"... La Escuela Penitenciaria Nacional organizará programas de educación permanente y de información, que conduzcan a la capacitación y actualización en el ramo científico y técnico penitenciario y carcelario, para los miembros de la institución, la Policía Judicial, Policía Nacional, funcionarios judiciales y personal penitenciario extranjero que quiera ampliar sus conocimientos en la materia y los profesionales en general. Los programas incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los derechos humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario. ..." dándole así la facultad exclusiva de capacitar a sus funcionarios y aquellas instituciones que así lo requieran.

Así mismo, la Escuela Penitenciaria Nacional también capacita a miembros de las Fuerzas Militares y las Entidades Territoriales.

Ley 1709 de 2014

Esta facultad que es reforzada en el Artículo 38 de la Ley 1709 de 2014, por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones:

"Ingreso y Formación. Para ejercer funciones de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria es necesario haber aprobado los cursos de

² Echeverri Ossa Bernardo. "Evolución Histórica de Nuestras Prisiones y de la Guardia" Capítulo I del libro Enfoque Penitenciarios. Editorial Escuela Penitenciaria Nacional. Bogotá. 1966

formación y capacitación que para este efecto dictará la Escuela Penitenciaria Nacional..."

El mismo artículo advierte que para desempeñar el cargo de director de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios deberá adelantar y aprobar el curso que organice la Escuela.

Decreto 407 de 1994

Igualmente, el estatuto de carrera para los funcionarios del INPEC, establecido en el Decreto 407 de 1994, determina en su Artículo 135:

"La Subdirección de la Escuela Penitenciaria tendrá como misión la planeación, organización y realización de los cursos de formación, orientación, capacitación, actualización y especialización del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional para el ingreso y ascenso del escalafón penitenciario de acuerdo con este decreto y a las políticas y aprobación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC".

Decreto 4151 de 2011

Finalmente, con el Decreto 4151 de 2011, "Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se dictan otras disposiciones", se consolida a la Escuela Penitenciaria Nacional como el idóneo para liderar las políticas de inducción, formación, capacitación y actualización del personal, así como los estudios e investigaciones científicas que se deriven de la misión institucional.

Formación del docente

En el entendido que el Sistema Penitenciario Colombiano debe cumplir con la misión de preparar al privado de la libertad para su adecuada reinserción a la sociedad a través de servicios de atención básica, tratamiento penitenciario y seguridad, se tiene claro que la eficiencia de una Institución está ligada a la calidad en la preparación y formación del talento humano.

Es así como la Escuela Penitenciaria Nacional ha proyectado en los últimos años el fortalecimiento de las actividades curriculares con personal altamente calificado en cada una de las áreas penitenciarias -al punto de tener un procedimiento preestablecido en la selección de docentes- lo que permite la elección de los perfiles más idóneos y competentes para el avance de los procesos formativos, acorde con el cumplimiento óptimo de la misión y el alcance de la visión institucional.

Resolución 4430

– Secretaría de educación de Cundinamarca

Con la Resolución 002283 del 1 de diciembre de 2000, la Secretaría de Educación de Cundinamarca concedió autorización oficial inicialmente para la prestación del servicio público educativo no formal; posteriormente con la Resolución 4430 del 31 de Mayo de 2011, la Secretaría de Educación de Cundinamarca la reconoce como una Institución para el trabajo y el desarrollo humano, entregando el registro de los programas de formación técnico laboral por competencias en el Adiestramiento y Manejo de Caninos y Técnico Laboral por competencias en Servicios Penitenciarios, y con la Resolución 08295 del 29 de octubre de 2014 se entregó el registro al programa Técnico Laboral por competencias en Investigador de Criminalística y Judicial.

Acreditación de dos programas

Y teniendo en cuenta que la Secretaría de Educación de Funza (Cundinamarca) obtuvo la certificación como ente autónomo en el registro y certificación de programas académicos en el municipio, de acuerdo con el Artículo 314 –modificado por el Artículo 3 del Acto Legislativo 2 de 2002- y 315 de la Constitución Política de Colombia, las leyes 1551 de 2012, 115 de 1994 y 715 de 2001, los decretos 4009 de 2009 y 1075 de 2015, más la Resolución 133 del 29 de octubre de 2018, el Alcalde de Funza (Cundinamarca) Manuel Antonio Montagu Briceño expide -con base en los requisitos establecidos por el Ministerio de Educación- la Resolución 1000 del 13 de septiembre de 2019, en donde se entrega la acreditación de dos programas más: **Técnico laboral por competencias en operaciones tácticas en el contexto penitenciario de alto nivel y Programa de Formación Académica de Instrucción Básica para Auxiliares del Cuerpo de Custodia.**

Oferta académica

De acuerdo con el Artículo 93 del Decreto 407 de 1994, la Escuela Penitenciaria dispone de una oferta académica encuadrada en los siguientes programas:

- a. **Formación:** Dirigidos a los aspirantes a Dragoneantes que ingresan a desempeñar funciones de seguridad, custodia y vigilancia en el ramo penitenciario y carcelario (Duración 8 meses).
- b. **Complementación:** Dirigido al personal de auxiliares bachilleres que prestaron el servicio militar en el INPEC y que ingresan como aspirantes a Dragoneantes en el ramo penitenciario y carcelario (Duración 4 meses).
- c. **Especialización:** Son los que se organizan para preparar a los miembros del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario en ramas determinadas del servicio penitenciario (Artículo 93 del Decreto 407 de 1994). Estos cursos están dirigidos por lo general al Cuerpo de Custodia y Vigilancia y buscan

especializar al personal para que desempeñen actividades específicas en materia de seguridad.

En la actualidad se cuenta con cuatro especialidades:

- Técnico laboral en adiestramiento y manejo de caninos.
- Técnico laboral en investigación criminalística y judicial.
- Técnico Laboral en operaciones penitenciarias de alto nivel.
- Curso de Reseña y Dactiloscopia e identificación de personas.

Orientación: Son cursos que preparan a los aspirantes profesionales con título de formación universitaria para ingresar como oficiales logísticos y oficiales de tratamiento (Artículo 93 del Decreto 407 de 1994).

“Los **oficiales logísticos** son los profesionales con título de formación universitaria que ejercen su profesión para la administración de los recursos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, y para desarrollar programas de industrialización y mejoramiento de la infraestructura (Artículo 131 del Decreto 407 de 1994). Los **Oficiales de tratamiento penitenciario** corresponden a los profesionales con título universitario en las áreas de Derecho, Psiquiatría, Psicología, Pedagogía, Medicina, Trabajo Social, Antropología, Criminología y demás disciplinas que se consideren necesarias como apoyo a los Consejos de Evaluación y Tratamiento y grupos colegiados interdisciplinarios, con el objeto de que se cumpla la finalidad de la detención preventiva y del tratamiento penitenciario”.

Capacitación para ascenso: tienen como finalidad perfeccionar los conocimientos de los funcionarios que aspiran a ascender en la carrera penitenciaria (Artículo 93 del Decreto 407 de 1994).

Educación Continuada: Si bien la educación continuada no se encuentra establecida en el Decreto Ley 407 de 1994, “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” tiene mucha relación con la educación integral, y está sustentada en la normatividad en materia de capacitación para empleados públicos.

La Educación continuada está dirigida a todos los funcionarios penitenciarios adscritos al INPEC, que consiste en la capacitación para la actualización y mejoramiento de las competencias necesarias para desarrollar la gestión penitenciaria -incluidos seminarios, diplomados, talleres, conferencias- que se adelantan a lo largo del desempeño de los funcionarios en la Institución.

IV. POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL

Acreditación normas internacionales

En este proceso de transformación para la calidad educativa, la Escuela Penitenciaria Nacional ha obtenido grandes reconocimientos a nivel internacional, en donde el primero es el que tiene que ver con la acreditación del 4 de agosto del año pasado, en Normas Internacionales para la academia, establecidas por la Asociación de Correccionales Americana (ACA), en donde una se sustentó ante la Comisión de Acreditación -conformada por expertos de los sistemas penitenciarios del mundo y bajo la premisa de la auditoría de los 109 estándares -que se adelantó el 10 y 11 de junio en las instalaciones del Alma Máter del INPEC, logrando un óptimo resultado del ciento por ciento en el cumplimiento.

Este proceso de acreditación está dentro los lineamientos del “Acuerdo general para la asistencia económica, técnica y afín entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de la República de Colombia”, en el que la Escuela Penitenciaria Nacional fue incluida a través de dos objetivos del apéndice 25 del mencionado acuerdo.

Premio Iberoamericano de Educación

La Escuela Nacional Penitenciaria además ha sido nominada al III premio iberoamericano de Educación en Derechos Humanos “Oscar Arnulfo Romero” que ha sido convocado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Para la postulación a este premio, la Escuela Penitenciaria Nacional presentó un video de 5 minutos más la sustentación documental en 6 hojas, sobre el trabajo efectuado por la escuela en la reivindicación del respeto por los Derechos Humanos, como factor esencial y transversal en la educación penitenciaria de los funcionarios.

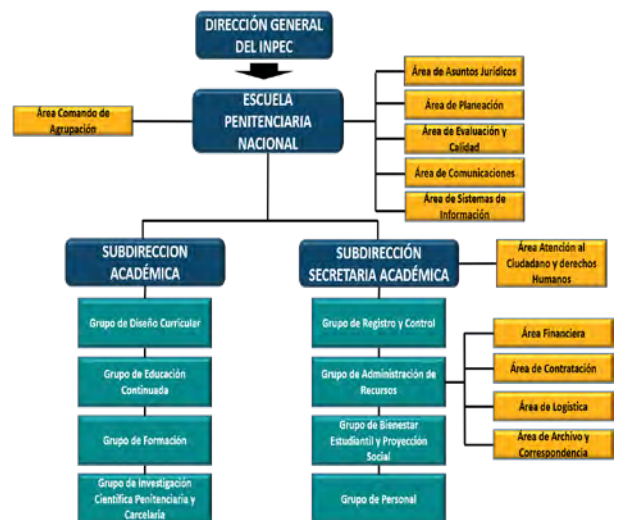
Es importante destacar que los testimonios de los privados de la libertad fueron los que evidenciaron cambios sustanciales y progresivos en el respeto por la dignidad humana por parte de los servidores penitenciarios, en donde los diseños y desarrollos curriculares de la Escuela ha hecho todo lo posible por superar las limitaciones que se presentan en el contexto -como el hacinamiento- para sensibilizar a sus funcionarios y comprometerlos con la observancia de los derechos humanos al interior de los establecimientos de reclusión, que tiene como función misional recuperar al privado de la libertad en un proceso de resignificación bajo parámetros de respeto, equidad, enfoque diferencial, justicia y valoración de la dignidad humana.

La convocatoria para el III premio iberoamericano de educación en derechos humanos contó con 74 participantes entre instituciones nacionales de educación formal, no formal y organizaciones de la sociedad civil.

Una vez revisada cada una de las propuestas, el jurado –incluido el Ministerio de Educación Nacional- determinó nominar como finalistas a la Escuela Penitenciaria Nacional con la Organización Pueblos en Movimiento de la Fundación Circulo de Estudios Culturales y Políticos, en la categoría B de educación no formal y organizaciones de la sociedad civil.

V. ORGANIGRAMA ADMINISTRATIVO

Con la Resolución 00243 del 17 de Enero de 2020, “Por la cual se desarrolla la estructura orgánica del nivel central y se determinan los grupos de trabajo del INPEC”, en donde se define además las funciones de las áreas y grupos de trabajo (Artículos 57 al 78):



VI. OBJETO DEL PROYECTO

Escuela Nacional Penitenciaria, como institución de educación superior

El objeto de este proyecto de ley es darle la categoría de institución de educación superior a la Escuela Nacional Penitenciaria, con el fin de elevar la calidad de cada uno de sus programas académicos –acorde con el estándar internacional- en donde el contenido de los mismos se reestructuran con el énfasis filosófico, antropológico, epistemológico, técnico, tecnológico, científico y humano, en el entendido que la carrera profesional implica formación de hombres pensantes, con el suficiente discernimiento para interpretar y formular soluciones a la problemática interna de los centros carcelarios en el País.

Una oferta académica técnica, tecnológica y profesional permite que las nuevas generaciones de bachilleres contemplen la posibilidad de profesionalizarse en políticas públicas penitenciarias y carcelarias, logrando entonces que sea mucho más exigente el ingreso al cuerpo de custodia y vigilancia –como también a las demás actividades del sector- en donde se podrá avanzar además en programas de especialización, maestría y doctorados tan importantes como el “Derecho Penitenciario”, que actualmente adolece de abogados y demás profesionales especializados en esta compleja rama del Derecho, lo que permitirá además expandir este tipo de formación académica a Latinoamérica y el resto del mundo.

En conclusión, la profesionalización será de vital importancia para el mejoramiento en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas penitenciarias y carcelarias, que contribuyan en la efectiva resocialización de las personas privadas de la libertad, contando con las suficientes herramientas para ingresar y aportar en las dinámicas sociales, que en últimas se convierte en un aporte claro al desarrollo cultural, social y económico de nuestra Nación.

VII. CONCEPTO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC)

Apelar a una educación superior permite una postura más relevante del conocimiento que se adquiere, encaminada a concebir la labor penitenciaria más allá de la sola operatividad, posicionándola con un sentido humano más profundo, donde el conocimiento este dirigido a construir nuevas alternativas para resolver los problemas del contexto penitenciario a través de nuevas prácticas encaminadas a brindar resultados efectivos en el cumplimiento de la misión institucional la cual como se ha mencionado está basada en el desarrollo y resignificación de las potencialidades de las personas privadas de la libertad, mediante el tratamiento penitenciario, la atención básica y seguridad, fundamentados en el respeto de los derechos humanos.

Desde el ámbito de la investigación científica la Escuela Penitenciaria Nacional entiende la necesidad de desarrollar habilidades, competencias y destrezas investigativas que le permitan al profesional penitenciario, asumir una actitud

responsable en la solución de los problemas que surgen tanto en las diversas esferas del contexto penitenciario, como en aquellas que se circunscriben del contexto social por la actuación en el delito, con el propósito de contribuir a través de fundamentos teóricos, modelos y herramientas metodológicas, tanto cuantitativas como cualitativas, no solo a la generación de conocimiento para incrementar el cuerpo teórico del saber, sino para incidir en la transformación de la sociedad. Esto es, que la contribución en materia de investigación científica penitenciaria parte del impulso de estudios, planes, proyectos y programas cuyo objetivo sea no solo la reinserción social efectiva de la persona que ha trasgredido la ley penal, sino la realización de estudios desde el ámbito de la criminología como ciencia y de la seguridad integral vista desde el contexto de lo penitenciario para comprender el origen y consecuencias de las problemáticas que yacen del contexto e intervenir pertinentemente a su solución.

De igual forma, es importante recordar que el INPEC en su visión se propone ser reconocido por su contribución a la justicia, mediante la prestación de los servicios de seguridad penitenciaria y carcelaria, atención básica, resocialización y rehabilitación de la población reclusa, soportado en una gestión efectiva, innovadora y transparente e integrada por un talento humano competente y comprometido con el país y la sociedad.

Frente a la responsabilidad que le asiste al INPEC en su misión y visión y su relación con la potencialización de los conocimientos del talento humano encargado de desarrollar los servicios que se le han encomendado, es importante citar a Misas (2004), quien invoca:

“El lugar estratégico que ocupa actualmente la educación superior, exige a las instituciones y a los programas curriculares y de investigación rendir cuentas ante la sociedad del servicio que prestan. La educación superior debe hacer transparente su tarea social, no sólo para establecer un diálogo productivo con la sociedad, sino también para poner en evidencia su importancia y la calidad de sus servicios” (p.16).

En este aspecto los servicios prestados por el INPEC tienen una gran connotación social pues el desarrollo y resultados de los mismos redundan de manera significativa en el bienestar de la sociedad. En la actualidad, los índices de la criminalidad presentes en el territorio colombiano y fenómenos criminológicos tales como la transnacionalización del delito, han marcado negativamente la imagen del País y han causado gran preocupación y temor en la comunidad, lo que implica que el servidor penitenciario adquiera a través de una formación profesional, la actualización y la especialización, la flexibilidad necesaria para ser parte activa no solo de las transformaciones actuales que afectan a la comunidad en este sentido, sino también de los cambios futuros, orientando sus acciones de tal forma que su

contribución positiva a la sociedad trascienda del interior y le permita abordar la problemática social desde su contexto y aportar en el desarrollo de soluciones en este caso, mediante programas de tratamiento penitenciario y prevención del delito que en últimas redundan en los índices de dicha criminalidad.


JOSE VICENTE CARREÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca


IVÁN DARÍO ACUDELO ZAPATA
Senador de la República
Departamento de Antioquia.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual la Nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del Fondo Nacional del Café.

PROYECTO DE LEY No. ___ 2020

“POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN ASUME EL PAGO DEL PASIVO PENSIONAL A CARGO DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:


Artículo 1. Con el fin de asegurar el ingreso y productividad del sector cafetero, autorícese a la Nación a asumir directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional correspondiente a la totalidad de las pensiones ciertas y contingentes, pagaderas a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A Liquidada.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la forma en la cual será asumido el pasivo pensional y prestacional en un término máximo de seis (6) meses posteriores a la expedición de la ley.

Parágrafo 2. Los recursos disponibles se destinarán únicamente a programas de mejora de la productividad del sector cafetero.

Artículo 2. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Autor


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI
Representante a la Cámara por Risaralda
Autor


CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República
Coautor


ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República
Coautor


LUIS FERNANDO GÓMEZ BETANCOURT
Representante a la Cámara por Caldas
Coautor


DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ
Representante a la Cámara por Quindío
Coautor


FÉLIX ALEJANDRO CHICA CORREA
Representante a la Cámara por Caldas
Coautor

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES Y MARCO NORMATIVO

Desde la creación de la sociedad Flota Mercante Grancolombiana, así como de las sociedades que nacieron producto de su escisión, el Gobierno Nacional ha sido su controlante, y no el Fondo Nacional del Café. En consecuencia, si en aras de discusión, se llegara a considerar procedente algún tipo de responsabilidad de la controlante por los pasivos pensionales de la sociedad COMPAÑIA DE INVERSIONES DE LA FLOTA MERCANTE S.A. (en adelante, la "Flota Mercante" o la "CIFM"), dicha responsabilidad debería recaer directamente en el Estado colombiano, y no en el Fondo Nacional del Café.

Y es que debe recordarse que el Fondo Nacional del Café es una cuenta de la Tesorería General de la República creada por el Decreto 2078 de 1940. Inclusive en el Decreto 2079 del mismo año (1940), en donde se autoriza una emisión de bonos con cargo al Fondo Nacional del Café, dicha emisión, como lo dice su artículo 3, estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En efecto, desde la Ley 95 de 1931 que autorizó la creación de la Flota Mercante, aún antes de la existencia del Fondo Nacional del Café, pasando por la composición de los órganos de dirección y las reglas fijadas para la toma de decisiones, la Flota Mercante ha estado sometida a la voluntad del Gobierno Nacional, y ha sido en ejercicio de dicha voluntad que directa o indirectamente se originaron los pasivos pensionales que hoy deben asumir de forma indirecta e injustamente los caficultores.

Cuestión diferente ha sido el acontecer judicial, pues si bien, en un principio de manera acertada la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluyó que la responsabilidad por dicho pasivo era única y exclusiva del Gobierno Nacional, posteriormente y de manera equívoca providencias judiciales le han endilgado responsabilidad al Fondo Nacional del Café. Por ello, conviene señalar que la figura de responsabilidad subsidiaria que le ha sido endilgada al Fondo Nacional del Café por la liquidación obligatoria de la Flota Mercante, se ampara en el parágrafo del artículo 148 de la Ley 222 de 1995.

Concretamente, la citada normativa establece:

"Parágrafo: Cuando la situación de concordato o de liquidación obligatoria haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la sociedad matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la sociedad en concordato, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de aquélla. Se presumirá que la sociedad se encuentra en esa situación concursal, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que ésta fue ocasionada por una causa diferente."

Tal y como se puede observar de la norma, el propósito fundamental de esta figura introducida en el año 1995 con la Ley 222 fue impedir que quien sea el beneficiario último y real de las operaciones de una sociedad en concordato o liquidación obligatoria, esto es, el controlante o la matriz, pueda afectar el derecho de los acreedores de la sociedad controlada a percibir el pago de sus créditos como consecuencia de sus decisiones.

En otras palabras, esta norma tuvo como objetivo ofrecer una garantía para resarcir el potencial daño ocasionado a terceros por decisiones doloosas o culposas de la matriz que hayan terminado por ocasionar la situación de liquidación o concordato en que haya entrado una sociedad comercial. La citada garantía es la presunción de responsabilidad de la matriz, que le permitirá al tercero acreedor buscar el pago de sus créditos también con el patrimonio del socio o accionista de su deudor original.

En ese orden de ideas, esta figura ha sido entendida como la materialización de la teoría del "levantamiento del velo corporativo", en la medida en que implica el desconocimiento de la barrera jurídica que separa el patrimonio de una sociedad comercial, con independencia de si se trata de una sociedad de personas o de capital, del patrimonio de su accionista o controlante.

Con fundamento en lo indicado, el elemento esencial de esta responsabilidad es que el concordato o la liquidación se hayan producido como consecuencia de las actuaciones del accionista o del socio controlante o matriz, es decir, que la imposibilidad en la satisfacción de los pagos o créditos de los acreedores de la filial o subsidiaria, **provengan de decisiones negligentes o doloosas de la entidad matriz o controlante sobre su controlada.**

El efecto práctico de la citada subsidiariedad prevista en la Ley 222 de 1995 no es otro distinto al nacimiento de la obligación de la sociedad matriz o controlante de asumir el pago de los créditos que no puedan ser pagados por la sociedad subordinada que esté en insolvencia como consecuencia de sus decisiones.

Al respecto, el artículo 260 del Código de Comercio Colombiano, define la situación de control en los siguientes términos: **"Una sociedad será subordinada o controlada cuando su poder de decisión se encuentre sometido a la voluntad de otra u otras personas que serán su matriz o controlante, bien sea directamente, caso en el cual aquella se denominará filial o con el concurso o por intermedio de las subordinadas de la matriz, en cuyo caso se llamará subsidiaria."**

Como se puede observar de tal definición, el elemento relevante no es la participación en el capital sino el poder de decisión.

De manera complementaria, el Estatuto Tributario colombiano ofrece una definición más completa de "control" para efectos de establecer el poder de decisión sobre una entidad jurídica, y que trascienda más allá de la clásica definición de participación en el capital de una sociedad. En efecto, el artículo 260-1 de este Estatuto, consagra, entre otros, los siguientes criterios de control que no están asociados directamente a la participación accionaria:

"Cuando la matriz y las subordinadas tengan conjunta o separadamente el derecho de emitir los votos constitutivos de la mayoría mínima decisoria en la junta de socios o en la asamblea, o tengan el número de votos necesarios para elegir la mayoría de miembros de la junta directiva, si la hubiere;

(...)

Quando el control conforme a los supuestos previstos en el presente artículo, sea ejercido por una o varias personas naturales o jurídicas o entidades o esquemas de naturaleza no societario, bien sea directamente o por intermedio o con el concurso de entidades en las cuales ésta posea más del cincuenta (50%) del capital o configuren la mayoría mínima para la toma de decisiones o ejerzan influencia dominante en la dirección o toma de decisiones de la entidad;

(...)

Quando una misma persona natural o unas mismas personas naturales o jurídicas, o un mismo vehículo no societario o unos mismos vehículos no societarios, conjunta o separadamente, tengan derecho a percibir el cincuenta por ciento de las utilidades de la sociedad subordinada."

Ahora bien, dicho lo anterior, para efectos de establecer la responsabilidad subsidiaria, se desprende un elemento fundamental y es la acreditación de existencia de una relación de control entre la sociedad matriz o controlante y su subordinada. En ese orden de ideas, y aplicando los criterios de control, tratándose de la COMPAÑIA DE INVERSIONES FLOTA MERCANTE S.A., se ha entendido por algunas autoridades judiciales que, el controlante de dicha sociedad fue el Fondo Nacional del Café, y por ende el responsable subsidiario de los pasivos pensionales no pagados por la mencionada sociedad.

No obstante lo anterior, si en aras de discusión se considerara procedente algún tipo de responsabilidad del accionista en la quiebra de la CIFM, en aplicación de los criterios para establecer quién tiene realmente el poder de decisión, dicha responsabilidad debería recaer directamente en el Gobierno Nacional, como verdadero controlante de la mencionada entidad, y no sobre el Fondo Parafiscal que representa los intereses de los caficultores colombianos.

Precisamente, al amparo de dicho razonamiento, es que se justifica el presente Proyecto de Ley, que tiene como objetivo precisar la responsabilidad del Estado colombiano como entidad controlante de un fondo como el Fondo Nacional del Café por su naturaleza *sui generis* desde su creación, no obstante, su condición parafiscal pero también su indiscutible naturaleza pública, y la debida y justa exoneración del Fondo Nacional del Café de una carga que ha debido asumir de manera transitoria pero que no le corresponde.

En efecto, si bien es un hecho cierto que, con los recursos del Fondo Nacional del Café y por así haberse dispuesto a través de Ley de la República, el administrador del mismo se convirtió en el accionista mayoritario de la CIFM, dicha circunstancia no es suficiente a la luz de las normas corporativas para concluir que el citado fondo parafiscal era la entidad que tenía el poder de decisión, y, por ende, la entidad susceptible de ser imputada como responsable subsidiaria de las obligaciones insolutas de la filial.

La anterior conclusión se fundamenta en que el Fondo Nacional del Café es un patrimonio parafiscal sin personalidad jurídica propia, que está formado por el producto hoy de la contribución cafetera establecida en las leyes, a cargo de los productores de café y en beneficio del propio sector cafetero al que están destinados los recursos que de ellos mismos se recauda.

En ese sentido, por tratarse de un fondo sin personería jurídica, el Fondo Nacional del Café requiere de un administrador que materialice los fines del fondo parafiscal, esto es la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en virtud de un contrato de administración, quien en todo caso no es su propietario o su titular.

Específicamente, sobre este punto, el artículo 30 de la Ley 101 de 1993, establece expresamente que la administración del mismo: **"se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas."**

No obstante lo anterior, con independencia de tener claridad sobre quién es el administrador, a la hora de revisar quién es el titular o dueño del Fondo Nacional del Café, se llega a la inflexible conclusión que es la Nación.

En efecto, La Flota Mercante Grancolombiana S.A., fue creada por el Gobierno Nacional en al amparo o en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1° y siguientes de la Ley 95 de 1931. El citado artículo 1° estableció puntualmente:

"Artículo 1º. Autorízase al Gobierno para fomentar, por medio de contrato, la formación, organización y desarrollo de una compañía nacional de marina mercante. Para este efecto el Gobierno puede solicitar la cooperación de la Federación Nacional de Cafeteros y las demás entidades que juzgue convenientes."

Tal y como se puede observar de la redacción del artículo 1°, fue clara la intención del legislador desde el comienzo **de radicar en cabeza del Gobierno Nacional** la responsabilidad de promover, organizar, crear y desarrollar la Flota Mercante.

Adicionalmente, se evidencia de esta misma disposición, que el rol que jugó la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia al amparo de esta Ley, no fue otro que el de colaborador, o facilitador en la consecución de una tarea que le asignó al Gobierno Nacional. En otras palabras, a quien encargó el Congreso de la República la responsabilidad de crear y fomentar la Flota Mercante fue al Poder Ejecutivo, y la Federación se limitó a actuar como facilitador en el cumplimiento de un mandato del poder legislativo.

Adicionalmente, tratándose de la creación de la Flota Mercante, el artículo 2° de la citada Ley 95 de 1931 fijó, por ejemplo, reglas para la composición de la sociedad, tales como el origen del capital, que debía pertenecer por lo menos en un sesenta por ciento (60%) a entidades o ciudadanos colombianos, o el monto del mismo, que no podía ser inferior a dos

millones quinientos mil pesos (\$2.500.000) de la época, entre otras reglas que demuestran la clara injerencia del Estado en esta sociedad y en su constitución.

Al respecto, indicó concretamente el citado artículo 2° de la Ley 95 de 1931:

"Artículo 2º. Para que la compañía se reputé nacional es preciso que, esté nacionalizada en Colombia, que tenga su domicilio en alguna de las ciudades del país, que se organice de acuerdo con las leyes colombianas y su capital pertenezca, por lo menos en un sesenta por ciento (60%) a entidades o ciudadanos colombianos. A este efecto las acciones de los accionistas colombianos serán nominativas.

Parágrafo 1º La compañía nacional que se organice de acuerdo con esta Ley, deberá tener un capital autorizado no menor de dos millones quinientos mil pesos (\$ 2.500.000) oro colombiano, y del cual deberá tener pagado por lo menos el cincuenta por ciento (50%), el tiempo de contratar con el Gobierno.

Parágrafo 2º Las acciones de la compañía no podrán tener un valor mayor de diez pesos (\$ 10) oro colombiano, cada una, a efecto de ponerlas al alcance de los pequeños inversionistas.

Parágrafo 3º La compañía de que se trata ofrecerá en los Departamentos de la República un minimum del cuarenta por ciento (40%) de sus acciones, reservando el veinte por ciento (20%) restante a opción de la Federación Nacional de Cafeteros.

Parágrafo 4º La nacionalidad de las naves se comprueba con la patente de navegación y con la certificación del registro correspondiente."

Ahora bien, en desarrollo de la Ley 95 de 1931 y en cumplimiento de los mandatos impartidos por ésta, mediante Escritura Pública No. 2260 del 8 de junio de 1946, otorgada en la Notaría 5ta de Bogotá, se constituyó la Flota Mercante Gran Colombiana, como una sociedad anónima con capital autorizado de treinta y cinco millones de pesos (\$35.000.000), dividido en tres millones quinientas mil acciones nominativas (3.500.000) de diez pesos colombianos (\$10) cada una y capital suscrito por accionistas colombianos, venezolanos y ecuatorianos, en proporción del 45% para cada uno de los dos primeros y el 10% restante para el grupo de accionistas ecuatorianos.

Posteriormente, y como una muestra adicional del control del Gobierno Nacional en la naciente Flota Mercante Gran Colombiana S.A., en el año 1946, en virtud de lo establecido en el contrato de administración suscrito entre el Ejecutivo y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia¹, se acordó que el Gobierno autorizaba a la Federación "para suscribir hasta la suma de NUEVE MILLONES DE DÓLARES (US \$9.000.000) en

¹ El Fondo Nacional del Café fue creado por el Decreto 2078 de 1940 como una cuenta del tesoro nacional, cuyos recursos fueron destinados en su origen para la adquisición de café necesario para atender los compromisos internacionales y para el servicio de operaciones de crédito que se realizan con el mismo fin.

El artículo 10 del citado Decreto 2078 de 1940 autorizó al gobierno nacional para suscribir un contrato con la Federación Nacional de Cafeteros – persona jurídica de derecho privado sin ánimo de lucro, cuyo objetivo principal es la defensa de la industria cafetera- con el fin de regular la administración del Fondo Nacional del Café.

acciones de la Marina Mercante Gran Colombiana, tomando esa suma del Fondo Nacional del Café.²"

Así las cosas, al ser creada la Flota Mercante Gran Colombiana, al igual que el Fondo Nacional del Café mediante Leyes expedidas por el Congreso de la República, y tener el Gobierno Nacional en virtud de dicha Ley el control de la gestión del Fondo, se concluye que el responsable último y real de la gestión de la cuenta parafiscal es la Nación colombiana, y, por ende, quien tiene la facultad final de definir los destinos de las inversiones que se realicen con los recursos de dicho fondo.

Adicionalmente, tratándose de los órganos de dirección y administración, se evidencia en los contratos de administración del Fondo Nacional del Café suscritos entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, que es el Comité Nacional de Cafeteros el órgano encargado de la dirección y manejo de este fondo parafiscal.

En efecto, desde la cláusula segunda del contrato celebrado entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en 1938, modificada mediante contrato suscrito por las mismas partes el 24 de febrero de 1947, se estableció que el Comité Nacional de Cafeteros, órgano de dirección del Fondo Nacional del Café, tendría el siguiente objetivo y composición: "La intervención del Gobierno en la dirección de la Federación se regulará por las siguientes normas contenidas en el artículo 12 de los Estatutos de la Federación cuyo texto es el siguiente: El Comité Nacional de Cafeteros se compondrá de diez (10) miembros así: "El Ministro de la Economía Nacional, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Relaciones Exteriores o el de Trabajo, Higiene y Previsión Social, según el caso, el Gerente de la Caja del Crédito Agrario, Industrial y Minero y un miembro designado por el señor Presidente de la República; y de cinco (5) miembros elegidos por el Comité Nacional de Cafeteros con sus respectivos suplentes personales; en caso de empate, decidirá el voto del señor Presidente de la República."

Cómo se puede evidenciar de la cláusula transcrita, no sólo el Gobierno Nacional tiene los mismos votos que los líderes gremiales cafeteros en el órgano de dirección y manejo del Fondo Nacional del Café, sino que, además, en caso de empate, es el Presidente de la República, máxima autoridad del Gobierno Nacional, quien tiene la potestad de resolver el asunto. Lo anterior evidencia el control que tiene el Poder Ejecutivo en el Comité Nacional de Cafeteros, y por ende sobre el Fondo Nacional del Café y sus inversiones.

Esta intención se confirma al revisar las consideraciones plasmadas por el Consejero de Estado, Doctor Alfredo López Velásquez, en su concepto del 14 de octubre de 1947, en el cual, al referirse al contrato de administración suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Nacional del Café, indicó para efectos de otorgar su visto bueno: "En la cláusula segunda de contrato vigente, con el fin de dar una efectiva intervención al Gobierno en la dirección de la Federación, se acordó en incorporar, para tal efecto, los Acuerdos números 3 de 1935 y 4 de 13 de julio de 1937, por medio de los cuales se dispuso, por los Congresos Cafeteros, que el Gobierno estaría representando en el Comité Nacional por los Ministros de la Economía Nacional, Hacienda y Crédito Agrario, Industrial y Minero, y por el Gerente del Banco Agrícola Hipotecario. (...) Es evidente que la reforma aludida no

sólo cabe dentro de las facultades de las partes, sino que se acomoda al espíritu del contrato, guardando una representación equilibrada en el Comité Nacional de Cafeteros."

Ahora bien, el control real del Fondo Nacional del Café por parte del Gobierno Nacional y el rol de ejecutor o intermediario de la Federación se pone en evidencia nuevamente al revisar el Contrato de Administración suscrito entre la Federación y el Ejecutivo en diciembre de 1978. En este nuevo contrato, el Gobierno Nacional impuso la obligación a la Federación de ejecutar y destinar los recursos del Fondo Nacional del Café para ciertas actividades, dentro de las cuales se incluye al terno de la cláusula cuarta: "g) crear, adquirir, promover o apoyar empresas complementarias de la industria del café o efectuar inversiones en las mismas."

Adicionalmente, se prevé expresamente en este nuevo contrato que cualquier operación que implique un egreso o compromiso del Fondo Nacional del Café, incluyendo las inversiones, deben estar contenidas en un presupuesto anual, que en cualquier caso **deberá contar con el voto favorable del Ministro de Hacienda**, sin importar la composición del Comité Nacional.

Concretamente, la cláusula quinta del citado contrato que estableció el citado poder de veto en cabeza del Ministro de Hacienda, indica lo siguiente: "CLÁUSULA QUINTA: Las operaciones que impliquen egresos o compromisos del Fondo Nacional del Café deberán estar previstos en presupuesto que de dicho Fondo elaborará anualmente la Federación con la aprobación del Comité Nacional, con el voto favorable del Ministro de Hacienda y su posterior sanción ejecutiva. Para efectuar las inversiones a que se refiere la cláusula décima tercera de este contrato, deberán someterse, en cada caso, a la previa aprobación del Comité Nacional de la Federación, con el voto favorable del Ministro de Hacienda y su posterior sanción ejecutiva."

Así las cosas, nuevamente la cláusula quinta del referido contrato de administración es clara en demostrar que el control sobre las inversiones del Fondo Nacional del Café, incluyendo por supuesto las realizadas en la Flota Mercante, **dependen enteramente del poder de veto del Ministro de Hacienda**.

Ahora bien, revisando el contrato de 1988, la cláusula décima novena sobre inversiones del Contrato de Administración suscrito entre la Federación y el Gobierno Nacional en diciembre 22 de 1988, previó lo siguiente: " las inversiones de carácter permanente en inmuebles o sociedades, que se hagan con recursos del Fondo Nacional de Café, deberán estar previstas en el presupuesto de éste y someterse, en cada caso, a la **previa aprobación del Comité Nacional de Cafeteros con el voto favorable del Ministro de Hacienda y a posterior sanción ejecutiva.**"

En ese mismo sentido, la cláusula vigésima del referido contrato, estableció lo siguiente: "El Comité Nacional con el voto favorable del Ministro de Hacienda, determinará antes del 30 de junio de 1989, la lista de empresas e inversiones realizadas con recursos del Fondo Nacional del Café que se consideren indispensables para el desarrollo de la política cafetera, en las cuales pueda mantener su vinculación patrimonial el Fondo Nacional del Café. (...)"

De la lectura de estos artículos se desprenden dos (2) elementos fundamentales, a saber: (i) la competencia del Comité Nacional de Cafeteros para decidir sobre el destino de las inversiones que se hagan con los recursos del Fondo Nacional del Café; y (ii) el poder de veto del Ministro de Hacienda, **que debe aprobar toda propuesta relativa a la inversión de estos recursos para que la misma vea la luz del día.**

Ahora bien, de acuerdo con la cláusula trigésima primera, relativa al funcionamiento del Comité Nacional de Cafeteros, se establece una cláusula de control preferente del Gobierno Nacional en las decisiones del Fondo Nacional, en los siguientes términos: "Para los fines del presente contrato, los miembros del comité nacionales de cafeteros elegidos por el gremio no podrán tener un poder de voto superior al de la representación del GOBIERNO en tal organismo, la cual estará integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Desarrollo, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente de la Caja Agraria. El Ministro de Hacienda tendrá tantos votos como sean necesarios para equilibrar el poder de voto entre el Gobierno y los representantes cafeteros. Cuando ocurran empates al votarse una medida, los dirimirá el señor Presidente de la República."

Nótese cómo esta disposición reitera **un control de las decisiones del Fondo Nacional del Café en cabeza del Gobierno Nacional**, no sólo al igualar el poder de voto entre los miembros del Comité Nacional de Cafeteros a través del Ministro de Hacienda, sino además otorgando el poder de desempate al Presidente de la República.

Finalmente, al revisar el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en el año 2016, se observa que la misma cláusula de control a cargo del Gobierno Nacional, se encuentra presente. En efecto, establece al respecto la cláusula tercera: "la representación gremial en el Comité no podrá tener un poder de voto superior a la representación del GOBIERNO. El Ministro de Hacienda y Crédito Público tendrá tantos votos como sean necesarios para igualar numéricamente la votación. En todo caso, las decisiones que se adopten en el Comité Nacional de Cafeteros deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Cuando se presenten empates al votarse una medida, serán dirimidos por el señor Presidente de la República."

En consecuencia, como se puede evidenciar de la lectura de los contratos de administración que se han suscrito, el Gobierno Nacional es el responsable final y real de la gestión del Fondo Nacional del Café, y, por ende, quien tiene la facultad final de definir los destinos de las inversiones que se realicen con los recursos de dicho fondo. En ese orden de ideas, es correcto que sea el Gobierno Nacional el responsable por los pasivos pensionales y aportes a seguridad social dejados de pagar como consecuencia de la liquidación de la Flota Mercante.

Por ello deviene como necesario que la Nación asuma el pasivo pensional de la Flota Mercante Gran Colombiana.

2. JUSTIFICACIÓN

En efecto, una medida de esta naturaleza de un lado no priva a 700 familias de continuar disfrutando un derecho adquirido, pero permitiría un efecto distributivo y de edad

redistributivo de un gran impacto. Podría inclusive el legislador profundizar en la equidad de esta reasignación de pasivos, condicionando dicho ahorro a que parte del mismo incremente la contribución anual al Fondo de Estabilización de los precios del café y el porcentaje de la transferencia que a los comités departamentales de cafeteros se hace por mandato de la Ley 863 de 2003.

Con seguridad todo esto permitirá aliviar los efectos que providencias judiciales de distinta naturaleza, están causando sobre las finanzas del Fondo Nacional del Café, que constitucionalmente tienen una destinación específica en favor de un grupo poblacional, que contribuye al mismo y que se ha venido debilitando con esta erogación en favor de personas que, no son ni han sido cafeteros, ni contribuyentes a este fondo. En efecto, de estar disponibles los recursos que debe girar mensualmente el Fondo Nacional del Café para cubrir los pasivos pensionales y de seguridad social de antiguos trabajadores de la Flota Mercante, en virtud de la orden transitoria a este impartida, se podrían llegar a renovar 200 millones de árboles de café, que corresponderían a 38.000 hectáreas aproximadamente y allí podrían beneficiarse más de 70 mil productores.

Esta reasignación de cargas permitirá que estos recursos impacten a la población cafetera, que en palabras del Presidente Iván Duque en la instalación del pasado Congreso Cafetero "ha sido el muro de contención contra la violencia y los cultivos ilícitos".

Estos recursos en el flujo de las finanzas del Fondo Nacional del Café permitirán mejorar la productividad y rentabilidad de los caficultores de Colombia.

Asimismo, no puede sustraerse la imperiosa necesidad de continuar apoyando al sector cafetero el cual es motor y eje esencial de la economía del país. Al respecto, vale evocar lo que en reiteradas ocasiones ha sostenido la Federación Nacional de Cafeteros: "La caficultura colombiana sigue siendo un sector de especial relevancia para la estabilidad económica y social del país y se perfila fundamentalmente como un eje articulador del desarrollo rural en un posible entorno de posconflicto".

Recordar que la situación reciente de los caficultores colombianos ha demostrado que no ha sido la más benéfica en los últimos años. El sector cafetero no solo ha tenido que enfrentarse ante una constante crisis de rentabilidad, sino que además, ahora, se suma un problema de producción y exportación de café el cual complejiza las utilidades del sector.

Según cifras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia⁴ en el tercer mes del año las exportaciones de café de Colombia cayeron 21%, a 903 mil sacos de 60 kg desde los 1,1 millones de sacos exportados en el mismo mes de 2019. Igualmente, en marzo, la producción de café de Colombia, mayor productor mundial de arábigo suave lavado, fue de 806 mil sacos de 60 kg, 12% menos frente a los 914 mil sacos producidos en marzo de

³ Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. *Ensayos sobre economía cafetera*. (2014). ISSN 2248-8731. Disponible en: https://federaciondefcafeteros.org/app/uploads/2019/12/Econom%C3%ADa-Cafetera-No.-30_Web.pdf

⁴ Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. *Producción de café de Colombia cae 12% en marzo*. (03 de abril de 2020). Disponible en: <https://federaciondefcafeteros.org/wp/listado-noticias/produccion-de-cafe-de-colombia-cae-12-en-marzo/>

2019. Además, en lo que va del año, la producción llegó a casi 2,9 millones de sacos, 14% menos frente a los 3,3 millones de sacos del primer trimestre de 2019.

Producción de café - Mar 2020 (Sacos 60 kg)		Producción de café - Año corrido (Sacos 60 kg)	
Marzo 2020	806.000	Ene-Mar 2020	2.857.000
Marzo 2019	914.000	Ene-Mar 2019	3.316.000
Variación	-12%	Variación	-14%

Fuente: FNC, abril de 2020

Exportación de café - Mar 2020 (Sacos 60 kg)		Exportación de café - Año corrido (Sacos 60 kg)	
Marzo 2020	903.000	Ene-Mar 2020	3.046.000
Marzo 2019	1.141.000	Ene-Mar 2019	3.553.000
Variación	-21%	Variación	-14%

Exportación de café - Últimos 12 meses (Sacos 60 kg)		Exportación de café - Año cafetero (Sacos 60 kg)	
Marzo 2020	903.000	Ene-Mar 2020	3.046.000
Marzo 2019	1.141.000	Ene-Mar 2019	3.553.000
Variación	-21%	Variación	-14%

Fuente: FNC, abril de 2020

Lo anterior da cuenta tan solo de una parte de las múltiples vicisitudes por las que atraviesa el sector cafetero, el cual, más allá de la deseable efectividad del Fondo de Estabilización de Precios del Café, requiere desligarse de la carga económica que trae consigo financiar los pasivos pensionales y de seguridad social de antiguos trabajadores de la Flota Mercante o sus familiares, a efectos de alcanzar mayor liquidez que le permita a las 540.000 familias cafeteras recibir lo que merecen, mejorar su productividad, y, por lo mismo, su bienestar.

3. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA

De acuerdo al informe actuarial compartido por la Federación Nacional de Cafeteros⁵, el grupo pensional de la Flota Mercante Grancolombiana involucra cerca de 722 personas, tal y como se muestra en continuación,

⁵ La metodología del cálculo actuarial para el pasivo pensional de la Flota Mercante Grancolombiana, toma como corte el 31 de diciembre del año 2019 y proyección anual hasta el 31 de diciembre de 2029, e incluye personal pensionado y retirado. Los supuestos en los que se enmarca el cálculo asumen un incremento pensional anual correspondiente al del Marco Fiscal de Mediano Plazo; para el pasivo pensional de Ecuador no se asumió incremento pensional anual teniendo en cuenta que el pago de la mesada y dólares permanece constante en el tiempo. La Tasa de cambio para mesadas de Ecuador es USD\$1= COP\$3.129

Tabla 1
Personal jubilado / retirado por grupos Flota Mercante Grancolombiana

Grupo	% sobre el total de pensionados / retirados
Jubilado totalmente por la empresa	43%
Jubilado con pensión compartida	5%
Beneficiario vitalicio a cargo de la empresa	38%
Beneficiario vitalicio compartido con Colpensiones	5%
Despedido sin justa causa a cargo de la empresa	2%
Beneficiarios con rentas temporales a cargo de la empresa	2%
Jubilados de Ecuador	5%

Fuente: FNC, 2020

Adicional a los mencionados, se señala que 2 empleados poseen títulos y 57 poseen bonos tipo B para personal retirado, por lo cual la cifra asciende a 781 personas en los cálculos del pasivo pensional de la Flota.

Frente a lo anterior, y tomado un escenario con inflación del 4% aunada a una tasa de descuento de 6.6% en la reserva pensional – pero conservando las tasas reales de los bonos y títulos – el panorama del pasivo pensional se muestra en la Tabla 2. La reserva pensional asciende a cerca de COP\$639.500 millones, de los cuales el 98% corresponde a Colombia (COP\$626.400), el 0,2% a Ecuador (COP\$1.198 millones) y el 1.8% se encuentra representado en bonos y títulos en Colombia (COP\$11.919 millones).

Tabla 2
Resumen Pasivo Pensional (en COP\$) Flota Mercante Grancolombiana
Escenario base a 31 de diciembre de 2019

Grupo No.	Descripción del Grupo	Corte: 31/12/2019	
		Número de personas	Pasivo pensional a cargo de la empresa
1	Personal Jubilado Totalmente por la Empresa	310	\$ 372.292.603.513
2	Personal Jubilado con pensión Compartida	34	\$ 21.500.203.638
4	Personal Beneficiario Vitalicio a Cargo de la Empresa	273	\$ 198.212.533.052
5	Personal Beneficiario Vitalicio compartido con el ISS	37	\$ 19.528.168.945
13	Personal Despedido sin Justa Causa a Cargo de la Empresa	14	\$ 13.700.313.587
14	Personal Beneficiarios con Rentas Temporales a Cargo de la Empresa	17	\$ 1.169.398.202
14	Personal Jubilado Ecuador	37	\$ 1.198.974.092
Subtotal Reserva		722	\$ 627.602.195.031
TÍTULOS		2	\$ 297.885.000
BONOS TIPO B PARA PERSONAL RETIRADO		57	\$ 11.621.392.000
Subtotal Títulos y bonos		59	\$ 11.919.277.000
Total Reserva, Títulos y Bonos		781	\$ 639.521.472.031

Fuente: FNC, 2020

No obstante, las proyecciones dan cuenta de que a partir del año 2020 la provisión disminuye, hasta localizarse en el año 2029 alrededor de los COP\$477 mil millones (Tabla 3). Los montos que se espera, sean asumidos por la Nación con cargo a su presupuesto, obedecen a los valores estimados en el escenario base, el cual cambiará en los años subsiguientes hasta el monto señalado para el año 2029.

Tabla 3
Proyecciones (en COP\$) sobre la reserva pensional de la Flota Mercante Grancolombiana 2019 – 2029

Fecha de cálculo	Reserva Pensional Colombia	Reserva pensional Ecuador	Reserva Pensional Colombia y Ecuador	Bonos y Títulos Colombia	Total Pasivo Pensional Empresa
31/12/2019	626.403.220.939	1.198.974.092	627.602.195.031	11.919.277.000	639.521.472.031
31/12/2020	617.956.913.066	1.021.868.437	618.978.781.504	12.576.910.000	631.555.691.504
31/12/2021	607.456.623.216	864.989.556	608.321.612.773	13.245.131.000	621.566.743.773
31/12/2022	595.101.697.515	727.020.272	595.828.717.787	13.889.710.000	609.718.427.787
31/12/2023	580.652.312.556	606.560.142	581.258.872.698	14.537.110.000	595.795.982.698
31/12/2024	564.143.902.265	502.164.436	564.646.066.702	15.184.043.000	579.830.109.702
31/12/2025	546.081.432.757	412.378.446	546.493.811.203	15.809.109.000	562.302.920.203
31/12/2026	526.349.559.143	335.766.283	526.685.325.426	16.441.876.000	543.127.201.426
31/12/2027	504.982.923.956	270.934.622	505.253.858.578	17.099.547.000	522.353.405.578
31/12/2028	482.373.956.092	216.548.758	482.590.504.850	17.783.534.000	500.374.038.850
31/12/2029	458.786.379.975	171.348.722	458.957.728.698	18.494.872.000	477.452.600.698

Fuente: FNC, 2020

Es importante señalar que de estar disponibles los recursos que debe girar mensualmente el Fondo Nacional del Café para cubrir los pasivos pensionales y de seguridad social de antiguos trabajadores de la Flota Mercante Grancolombiana, en virtud de la orden transitoria a este impartida, se podría obrar en beneficio de cerca de 540 mil familias cafeteras en términos de sostenibilidad económica, productividad de los cafetales, capacidad de ejecución técnica e incluso con la disponibilidad de montos para el co-financiamiento de proyectos y mecanismos de cobertura sobre el precio. Los recursos podrían dirigirse hacia el fortalecimiento del extensionismo rural, los Comités Departamentales de Cafeteros, el programa de renovación de cafetales, el Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC), entre otros.

Tan solo el programa de renovación de cafetales – que busca renovar una proporción considerable del área cafetera nacional – ha movilizado recursos públicos cercanos a los COP\$40 mil millones; por su parte los dineros públicos dirigidos al sector cafetero a través del Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC) totalizaron COP\$217 mil millones para el año 2019⁶, entre subsidio a la carga (COP\$203 mil millones) y alivio de

⁶ Exceptuando los recursos girados para renovación de cafetales.

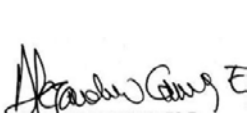
deudas (COP\$15 mil millones). Todos estos montos pudieron haber sido asumidos directamente por el Fondo Nacional del Café, de no contarse con compromisos como los asumidos por el pasivo pensional de la Flota.

Es importante aclarar que la situación reciente de los caficultores colombianos ha demostrado que no ser la más benéfica en los últimos años. El sector cafetero no solo ha tenido que enfrentarse ante una constante crisis de rentabilidad, sino que, además, se suma un reciente problema de producción y exportación de café el cual complejiza las utilidades del sector. Según cifras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en el tercer mes del año las exportaciones de café de Colombia cayeron 21%, a 903 mil sacos de 60 kg desde los 1,1 millones de sacos exportados en el mismo mes de 2019. Igualmente, en marzo, la producción de café de Colombia, mayor productor mundial de arábigo suave lavado, fue de 806 mil sacos de 60 kg, 12% menos frente a los 914 mil sacos producidos en marzo de 2019. Además, en lo que va del año, la producción llegó a casi 2,9 millones de sacos, 14% menos frente a los 3,3 millones de sacos del primer trimestre de 2019.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de dos artículos, en el artículo primero, se autoriza expresamente al Gobierno Nacional para que asuma el pasivo pensional de la flota mercante; y el artículo segundo establece la vigencia de la norma.

Atentamente,



ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Autor



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI
Representante a la Cámara por Risaralda
Autor



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República
Coautor



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República
Coautor



LUIS FERNANDO GÓMEZ BETANCOURT
Representante a la Cámara por Caldas
Coautor



Diego JAVIER OSORIO JIMÉNEZ
Representante a la Cámara por Quindío
Coautor



Félix Alejandro Chica Correa
FÉLIX ALEJANDRO CHICA CORREA
Representante a la Cámara por Caldas
Coautor

Bogotá, D.C., julio 22 de 2020

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
H. Cámara de Representantes
Ciudad

REF: Adhesión al PL "Por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del Fondo Nacional del Café"

Cordial saludo,

Por medio de la presente, manifiesto mi intención de suscribir como coautora el Proyecto de Ley "Por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del Fondo Nacional del Café", radicado al correo electrónico de Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el día 21 de julio del año en curso a las 14:19, por el Representante Gabriel Jaime Vallejo Chuji.

Agradezco de antemano su gentil colaboración y quedo atenta a su respuesta.

Cordialmente,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2020
CÁMARA

por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY _____ DE 2020 CÁMARA

"Por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

ARTÍCULO 1. OBJETO. El objeto de la presente ley es autorizar al Gobierno Nacional para crear las Penitenciarias Productivas como establecimientos de reclusión, fortalecer la resocialización, reducir la reincidencia criminal, el hacinamiento carcelario y el costo de sostenimiento por recluso en el establecimiento penitenciario. De igual forma, se pretende modificar el Código Penitenciario y Carcelario para re-conceptualizar el trabajo penitenciario y modificar los requerimientos para el acceso a los beneficios administrativos.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Las disposiciones de esta Ley aplican a las entidades estatales, sociedades de economía mixta, servidores públicos y personas naturales o jurídicas de carácter privado que tengan relación directa con los establecimientos de reclusión.

ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS. Los principios de la presente Ley se regirán por la Constitución, la Ley y los Tratados y Convenciones Internacionales suscritos por Colombia. Tendrá como principios fundamentales la resocialización, reinserción social, y la dignidad humana, con el fin de fortalecer y mejorar las condiciones de vida de los condenados.

CAPÍTULO II

PENITENCIARIAS PRODUCTIVAS

ARTÍCULO 4. PENITENCIARIAS PRODUCTIVAS. Se entiende como Penitenciaría Productiva, el espacio penitenciario que comprende la planta física del respectivo centro de reclusión y terrenos circundantes demarcados, que actuará como organización o industria, dedicada a actividades económicas, comerciales o agropecuarias, para satisfacer las necesidades de bienes o servicios propios y del mercado; producirán y prestarán sus servicios en ellas las personas que hayan sido condenadas.

Para este tipo de establecimientos podrán ser destinados los bienes inmuebles urbanos o rurales que les hayan extinguido su derecho de dominio, terrenos baldíos o los bienes inmuebles adquiridos o construidos mediante las alianzas público-privadas.

Para asegurar la pertinencia, sostenibilidad y continuidad de la estructura de las Penitenciarías Productivas previa aprobación del Ministerio de Justicia y del Derecho, se implementarán las alianzas público-privadas para crearlas, organizarlas y administrarlas.

ARTÍCULO 5. BENEFICIARIOS. Podrán ingresar a las Penitenciarías Productivas las personas que hayan sido condenadas por las conductas establecidas en la ley 599 de 2000 Código Penal

Colombiano, siempre y cuando hayan cumplido con la fase de mediana seguridad (período semiabierto). El presente artículo estará condicionado por las plazas disponibles.

PARÁGRAFO 1. Quién incumpliere los reglamentos o normas sobre establecimientos de reclusión nacionales, o incurra en faltas o mal comportamiento en las Penitenciarías Productivas, perderá los derechos que esta Ley otorga.

Incluyendo aquellas prohibiciones especiales de las personas que desarrollan trabajo penitenciario indirecto según lo establecido por la resolución 4020 de 2019 del Ministerio del Trabajo.

PARÁGRAFO 2. Se priorizará el ingreso a las Penitenciarías Productivas de aquellas personas condenadas por primera vez o las condenadas por delitos de menor peligrosidad.

ARTÍCULO 6. PROFESIONALES PARA LA RESOCIALIZACIÓN. Las Penitenciarías Productivas contarán con grupos de profesionales interdisciplinarios que propenderá por la resocialización y reinserción social de los internos. Velarán por la continuidad de los penados en la capacitación y los procesos productivos, la orientación y el acompañamiento en procesos psicosociales.

ARTÍCULO 7. ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS. Se autoriza al Gobierno Nacional a realizar Alianzas Público-Privadas (APP) como instrumento de vinculación de capital privado para financiar la infraestructura necesaria para la creación, organización y administración de los servicios de las Penitenciarías Productivas; salvo las funciones de seguridad, custodia y vigilancia en el Sistema Penitenciario y Carcelario que continuarán a cargo del INPEC o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO 1. En los establecimientos penitenciarios del Estado Colombiano, podrán implementarse Alianzas Público-Privadas para la construcción, operación y administración de pabellones anexos bajo el modelo de las Penitenciarías Productivas.

ARTÍCULO 8. INCENTIVOS. Se autoriza al Gobierno Nacional para incentivar a las personas jurídicas o naturales de derecho privado a participar en el modelo de las Penitenciarías Productivas mediante exenciones y beneficios tributarios en el impuesto a la renta y el IVA. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 9. RETRIBUCIÓN. El 10% de las ganancias adquiridas por las Penitenciarías Productivas de que trata la presente ley serán destinadas, a los programas de violencia sexual, trabajo infantil, alta permanencia en la calle y consumo de sustancias psicoactivas (SPA), que hacen parte de los programas Especializados de los procesos Administrativo de Restablecimiento de Derechos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

ARTÍCULO 10. DISTRIBUCIÓN APOYO ECONÓMICO. La distribución del apoyo de sostenimiento o reconocimiento a la labor del recluso se distribuirá de la siguiente manera, en orden de prioridad:

1. El resarcimiento a la víctima, cuando ésta no haya sido reparada en su totalidad.
2. Gastos de sostenimiento penitenciario
3. Ahorro programado para cuando cumpla la pena
4. Apoyo familiar
5. Libre destinación.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia para su implementación.

ARTÍCULO 11. PROHIBICIÓN DE TRABAJO FORZADO. Se prohíbe el trabajo forzado en todas sus modalidades. Las personas privadas de la libertad deberán ejecutar sus actividades laborales en condiciones dignas. Está proscrita cualquier forma de explotación de las personas privadas de la libertad.

ARTÍCULO 12. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. El Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con el Ministerio del Trabajo ejercerán el control, inspección y vigilancia sobre las Penitenciarias Productivas; el Gobierno Nacional Reglamentará su ejercicio.

ARTÍCULO 13. CONDICIONES GENERALES. Para las Penitenciarias Productivas Se aplicarán las mismas condiciones y parámetros establecidos en la resolución número 4020 de 2019 del Ministerio del Trabajo, o la regulación que la reemplace, respecto al trabajo penitenciario en la modalidad indirecta, su remuneración, jornada laboral, supervisión de las condiciones de trabajo por parte del mismo Ministerio; los procedimientos de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud.

CAPÍTULO III

RECONCEPTUALIZACIÓN DEL TRABAJO PENITENCIARIO

ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 80 de la ley 65 de 1993 "por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario" el cual quedará así:

ARTÍCULO 80. PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO. El Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con la Dirección General del INPEC desarrollarán articuladamente conforme a la planificación y estructura que establecerá previamente el Ministerio de Trabajo para reglamentar los trabajos que deban organizarse en cada centro de reclusión, los cuales serán los únicos válidos para redimir la pena. Fijarán los planes y trazarán los programas de los trabajos por realizarse.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Trabajo, conjuntamente con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario procurarán los medios necesarios para crear en los centros de reclusión, fuentes de trabajo, industriales, agropecuarios o artesanales, según las circunstancias y disponibilidad presupuestal.

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 84 de la ley 65 de 1993 "por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario" el cual quedará así:

ARTÍCULO 84. PROGRAMAS LABORALES Y CONTRATOS DE TRABAJO. Entiéndase por programas de trabajo todas aquellas actividades dirigidas a redimir pena que sean realizadas por las personas privadas de la libertad.

El Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho y la Subdirección de Desarrollo de Habilidades Productivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) coordinarán la celebración de los contratos de trabajo de las personas privadas de la libertad, con los establecimientos penitenciarios, con los particulares y con las empresas del sector privado que decidan vincular a los reclusos, a efectos del desarrollo de las actividades y programas laborales.

En este contrato se pactará la clase de trabajo que será ejecutado; término de duración; la remuneración que se le pagará al interno; la participación a la caja especial, y las causas de terminación del mismo; Lo anterior se llevará a cabo según conforme a lo que se establece en la

resolución 4020 de 2019 del Ministerio del Trabajo guardando estrecha relación con la normatividad vigente. El empleador particular deberá cumplir con todas las obligaciones legales y contractuales que se desprenden del vínculo laboral, siempre que sean compatibles con la ejecución de la pena privativa de libertad.

ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 86 de la ley 65 de 1993 "por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario" el cual quedará así:

ARTÍCULO 86. REMUNERACIÓN DEL TRABAJO, AMBIENTE ADECUADO Y ORGANIZACIÓN EN GRUPOS. El trabajo que los internos desarrollen al servicio de particulares deberá ser remunerado cuando menos en un monto igual al 75% del salario mínimo legal mensual vigente, de manera proporcional con las horas trabajadas.

Los servicios que los internos presten al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) distintos de las actividades directamente asociadas al tratamiento penitenciario descritas en el artículo 79 de esta ley, deberán ser remunerados de una manera equitativa conforme a los criterios que señale el Gobierno Nacional en la reglamentación sobre la materia.

En ambos casos, los servicios prestados por los internos se llevarán a cabo dentro de un ambiente adecuado y observando las normas de seguridad industrial. Los condenados podrán trabajar organizados en grupos de labores agrícolas o industriales con empresas o personas de reconocida honorabilidad, siempre que colaboren con la seguridad de los internos y con el modelo de su socialización.

En caso de accidente de trabajo los internos tendrán derecho a las indemnizaciones de ley.

ARTÍCULO 17. Modifíquese el artículo 88 de la ley 65 de 1993 "por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario" el cual quedará así:

ARTÍCULO 88. DISTRIBUCIÓN DEL DINERO. En la distribución del dinero se deberá tener en cuenta el descuento del veinte por ciento (20%) del salario o bonificación devengada. El valor recaudado será destinado al mejoramiento de la infraestructura de las instalaciones del centro de reclusión al cual hace parte la persona privada de la libertad. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Trabajo dentro de los (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, definirán la reglamentación y creará un fondo donde serán recaudados los dineros descontados para tal fin.

PARÁGRAFO. Se excluye de lo dispuesto en el primer inciso de este artículo a los condenados que se encuentren vinculados en las Penitenciarias Productivas.

ARTÍCULO 18. Modifíquese el artículo 93 de la ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario" el cual quedará así:

ARTÍCULO 93. ESTÍMULOS TRIBUTARIOS. Se otorgarán estímulos a las empresas privadas para incentivar la contratación de la población carcelaria en la deducción en renta por concepto de salarios el 20% adicional del salario.

PARÁGRAFO. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) adoptará medidas en donde participen las personas privadas de la libertad en actividades de redención de pena con miras a lograr la autosostenibilidad de los centros penitenciarios.

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

ARTÍCULO 95. PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO. La Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario Carcelario en trabajo aunado con el Servicio Nacional De Aprendizaje (SENA), determinarán los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión que sean válidos para la redención de la pena y que permita al recluso ampliar su aprendizaje en diversas áreas del conocimiento con el fin de contribuir a su formación laboral y resocialización

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

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

CAPÍTULO IV

DE LA REDENCIÓN DE LA PENA Y BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS

ARTÍCULO 20. Modifíquese el inciso segundo del artículo 98 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 60 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

ARTÍCULO 98. REDENCIÓN DE LA PENA POR ENSEÑANZA. El condenado que acredite haber actuado como instructor de otros, en cursos de alfabetización o de enseñanza primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior tendrá derecho a que cada cuatro horas de enseñanza se le computen como un día de estudio, siempre y cuando haya acreditado las calidades necesarias de instructor o de educador, conforme al reglamento.

El instructor no podrá enseñar más de ocho horas diarias, debidamente evaluadas, conforme al artículo 81 de esta ley.

Los procesados también podrán realizar actividades de redención, pero sólo podrá computarse una vez quede en firme la condena, salvo que se trate de resolver sobre su libertad provisional por pena cumplida.

ARTÍCULO 21. Modifíquese el artículo 99 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 99. REDENCIÓN DE LA PENA POR ACTIVIDADES LITERARIAS, DEPORTIVAS, ARTÍSTICAS Y EN COMITÉS INTERNOS. Las actividades literarias, deportivas, artísticas, las realizadas en comités de internos o similares, programados o autorizadas por la dirección de los establecimientos, se asimilarán al estudio para efectos de la redención de la pena, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto dicte la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Las actividades de todo tipo que aporten a la reinserción social de las personas privadas de la libertad, y que sean realizadas y certificadas por colaboradores externos del sistema penitenciario y carcelario, también se asimilarán al estudio para tales efectos.

ARTÍCULO 22. Modifíquese el artículo 147 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 147. PERMISO HASTA DE SETENTA Y DOS HORAS. La Dirección del Instituto Penitenciario y Carcelario podrá conceder permisos con la regularidad que se establecerá al respecto,

hasta de setenta y dos horas, para salir del establecimiento, sin vigilancia, a los condenados que reúnan los siguientes requisitos:

1. Estar en la fase de mediana seguridad.
2. Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta.
3. No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial.
4. No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso ni la ejecución de la sentencia condenatoria.
5. (Numeral 5 modificado por el artículo 29 de la Ley 504 de 25 de junio de 1999) Haber descontado el setenta por ciento (70%) de la pena impuesta, tratándose de condenados por los delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.
6. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante la reclusión y observado buena conducta, certificada por el Consejo de Disciplina.

Quien observare mala conducta durante uno de esos permisos o retardare su presentación al establecimiento sin justificación, se hará acreedor a la suspensión de dichos permisos hasta por seis meses; pero si reincide, cometiere un delito o una contravención especial de policía, se le cancelarán definitivamente los permisos de este género.

PARÁGRAFO. Para las personas condenadas y privadas de la libertad por los delitos de feminicidio, feminicidio agravado, delitos de homicidio o contra la libertad, integridad y formación sexual de los menores de 18 años de edad y los delitos establecidos en el artículo 68A de la ley 599 de 2000, el Juez de Ejecución de Penas deberá analizar de fondo los antecedentes penales de estos y emitir concepto previo favorable sobre los anteriores requisitos y determinar su peligrosidad a efectos de conceder el permiso.

ARTÍCULO 23. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 415 de 1997, el cual quedará así:

ARTÍCULO 3. PERMISO DE SALIDA. El Director Regional del INPEC podrá conceder permisos de salida sin vigilancia durante quince (15) días continuos y sin que exceda de sesenta (60) días al año, al condenado, que le sea negado el beneficio de libertad condicional, previo concepto positivo emitido por el Juez de Ejecución de Penas, siempre que estén dados los siguientes requisitos:

1. Haber observado buena conducta en el centro de reclusión de acuerdo con la certificación que para el efecto expida el Consejo de Disciplina respectivo, o quien haga sus veces.
2. Haber cumplido al menos las cuatro quintas partes (4/5) de la condena.
3. No tener orden de captura vigente. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria que le asista al funcionario judicial, se entenderá que el condenado carece de órdenes de captura, únicamente para efectos de este beneficio, si transcurridos 30 días de haberse radicado la solicitud de información ante las autoridades competentes, no se ha obtenido su respuesta.
4. No registrar fuga ni intento de ella durante el desarrollo del proceso o la ejecución de la sentencia.
5. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante el período que lleva de reclusión.

El condenado que observare mala conducta en uso del permiso a que se refiere la presente disposición o retardare su presentación al establecimiento carcelario sin justa causa, no podrá hacerse merecedor

a este beneficio durante los seis (6) meses siguientes, o definitivamente si incurre en otro delito o contravención especial de Policía.

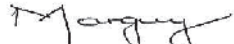
PARÁGRAFO. Para las personas condenadas y privadas de la libertad por los delitos de feminicidio, feminicidio agravado, delitos de homicidio o contra la libertad, integridad y formación sexual de los menores de 18 años de edad y los delitos establecidos en el artículo 68A de la ley 599 de 2000, el Juez de Ejecución de Penas deberá analizar de fondo los antecedentes penales de estos y emitir concepto previo favorable sobre los anteriores requisitos y determinar su peligrosidad a efectos de conceder el permiso.

ARTÍCULO 24. VIGENCIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas



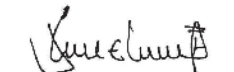
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Huila




MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.



JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Cesar



DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara
Departamento de Guaviare



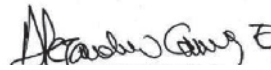
HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
Representante a la Cámara
Departamento de Caquetá



ALVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara
Departamento de Huila



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUFI
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda



ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

Mediante este proyecto de ley se pretende generar mecanismos que contribuyan a disminuir los niveles de hacinamiento carcelario en Colombia y modificar de igual forma el Código Penitenciario y Carcelario. Se compila de la siguiente forma los principales objetivos:

- Crear las Penitenciarías Productivas como un modelo de establecimientos cuya finalidad es incrementar los niveles de resocialización de los internos. De igual forma se establece que la implementación del modelo podrá hacerse mediante la creación de Alianzas Público-Privadas para su financiación, creación y administración.
- Se reconceptualiza el trabajo penitenciario y se generan mecanismos para estimular la contratación de población carcelaria.

II. ANTECEDENTE

Este proyecto de ley corresponde al resultado de la acumulación de 3 iniciativas parlamentarias anteriores: el Proyecto de Ley 115 de 2019 Cámara "Por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones", el Proyecto de Ley 121 de 2019 Cámara "Por medio del cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 65 de 1993", y el Proyecto de Ley 100 de 2019C "Por medio de la cual se modifica la ley 65 de 1993- Código Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones", las cuales en la legislatura 2019-2020 fueron archivados por falta de trámite en concordancia con el Artículo 155 de la Ley 5ta de 1992.

El texto que se propone en esta nueva iniciativa es el producto del estudio y unificación de los proyectos, las observaciones recopiladas en la audiencia pública realizada y la propuesta para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes presentada por los autores originales.

III. AUDIENCIA PÚBLICA

En razón al trámite previo de los proyectos de ley acumulados, se exponen a continuación los resultados de la Audiencia Pública realizada el 7 de noviembre de 2019 en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

- **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**
Dr. Germán Pabón Gómez -Director de Política Criminal y Penitenciaria (E):

Resalta que no se debe estigmatizar a los condenados por los delitos contemplados en el artículo 68A del código penal, los cuales ya están exentos de otros beneficios otorgados por la ley. Por lo que sugieren que de conservarse la excepción, el impacto para reducir índices de hacinamiento del proyecto de ley sería muy poco, teniendo en cuenta que serían solo los condenados por primera vez.

Manifiesta que hay un divorcio entre la agenda legislativa y la Corte Constitucional. Debe verse la resocialización de los internos como política pública. Propone que se debe revisar si el proyecto está de acuerdo con el estado de cosas inconstitucionales.

- **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**
Dr. Sergio Frank Prada – Asesores adscritos a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos:

Consideran que es importante que se incluya a la población de sindicados ya que también son una población significativa en los centros penitenciarios.

Hacen la observación sobre la dificultad de los proyectos de construcción de cárceles, manifestando que son bastante dilatados en el tiempo y ejemplifican que tomaría hasta 3 años de estructuración para lograr que se inicie el proceso de construcción. Sugieren que el modelo de penitenciarías productivas podría implementarse en establecimientos penitenciarios que tengan el espacio para instalar pabellones anexos. Ampliar en el sentido del trabajo penitenciario para que tenga resultados económicos y de educación.

- **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS**
Dr. Ricardo Gaitán III Varela – Director

Los costos y los procesos de construcción son altos y complejos, en la actualidad están construyendo cada cupo a un costo de a 120 millones de pesos.

La alimentación sigue siendo un costo muy alto. En enero de 2019 atendían 124.000 privados en ERON y 8.000 privados en estaciones de policía, a noviembre de 2019, van 132.000 PPL en ERON y 12.000 en Estaciones de policía. El problema de tener privados de la libertad en estaciones de policía se ha incrementado, se deben buscar soluciones. En 2019 la alimentación de las PPL costará 410 mil millones de pesos al Estado Colombiano.

Apoyan los procesos que promuevan la generación de ingresos para financiar los establecimientos de reclusión para reducir costos para el estado, hacinamiento y mejorar la resocialización.

- **SINDICATO UTP INPEC**
Horacio Bustamante- Presidente y Representante Legal

Hace la observación de que los Proyectos de ley mencionados deben hacer su trámite por el Consejo Superior de Política Criminal. Se sugiere que se elimine la disposición de rectoría de las penitenciarías productivas por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Se resalta que en la exposición de motivos no es claro qué internos, y en qué fases del tratamiento penitenciario van a poder ingresar a las penitenciarías productivas.

Resaltaron la desarticulación en el proyecto, entre otorgar beneficios administrativos para la población y la creación de las penitenciarías productivas.

De igual manera establece que el proyecto deja por fuera al personal administrativo del INPEC.

Plantea preocupaciones sobre la ampliación de la planta laboral del INPEC y la posible desestimación que podría darse con la creación de las penitenciarías productivas.

- **FUNDACIÓN ACCIÓN INTERNA**
Johanna Bahamón - Fundadora

Están de acuerdo con implementar la redención de pena por actividades culturales y artísticas. Aclaran que en la actualidad los pagos a los internos los hacen mediante la figura de bonificación que se hace a las familias porque no hay una estructura para pagarles directamente. Proponen que los pagos a de salud y ARL no debería asumirlas el privado, si no el Estado.

<p>No creen que debería destinarse el 20% de la remuneración devengada para financiar infraestructura de las cárceles, ni creen que debería destinarse el 10% para financiar programas del ICBF ya que el salario de los internos debería ser para ellos mismos.</p> <p>Están de acuerdo con la destinación para incentivar al ahorro ya que encuentran que es uno de los comportamientos más difíciles de promover en la población privada de la libertad. Establece que en el modelo de restauración que opera en Cartagena, las PPL que pasaron por el programa tienen un 0% de reincidencia.</p> <p>La fundación se mueve en tres componentes: Ayuda Psicosocial para las PPL, Arte interno, Casa Libertad: Personas que han recuperado la libertad, pero necesitan asistencia, capacitación para reintegrarse a la vida civil.</p> <p>- CONSULTORIO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA Oscar Iván Rodríguez</p> <p>Expresan que no deberían excluirse a los condenados del artículo 68A del Código Penal. Proponen que debería haber mayor cobertura de los programas productivos en el sistema penitenciario.</p> <p>Dicen que existe una desarticulación entre el derecho laboral y el derecho penitenciario o penal. De igual forma plantean que hay problemáticas sobre la afiliación a salud, ARL y salarios de la PPL.</p> <p>Creen que es importante fomentar la enseñanza por parte del SENA en los establecimientos e incentivar el conocimiento de mecanismos de resolución de conflictos.</p> <p>- ASONALPENCAD SOCIAL Yolanda Paredes Salazar - Presidenta</p> <p>Declaran que, a mayor incremento de la pena, mayor índices de hacinamiento, por lo que no consideran que deban recurrirse al endurecimiento de la pena como lo proponen algunos artículos del proyecto.</p> <p>Se deben fortalecer los procesos de acompañamiento de procesos psicosociales.</p> <p>La destinación del tratamiento penitenciario debe hacerse a partir de una evaluación individual que hagan los Consejos de Tratamiento y que así se destinen a las diferentes actividades disponibles. Que en la actualidad el trabajo de resocialización está a cargo del personal administrativo (ley 909 de 2004) CET debe ser integrados por profesionales, pero en la actualidad es difícil hacer el trabajo cuando el INPEC solo cuenta con 963 profesionales para 134 establecimientos y 6 regionales.</p> <p>El Ministerio del Trabajo estableció la resolución 4020 de 2019 para regular lo correspondiente a la afiliación de ARL para las PPL</p> <p>La persona jurídica "Renacimiento" se encuentra constituida mediante la ley 65 de 1993 y proponen que se incorpore o articule en el marco del proyecto de ley.</p> <p>- CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL Nicolas Murgueitio Sicard – Director (E) de Política Criminal y Penitenciaria Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal Min.Justicia</p> <p>Menciona que el Proyecto de Ley 115 de 2019 ya fue sometido a discusión en el comité y está en espera de ser sometido a votación del Consejo Superior de Política Criminal. Y recuerda la expedición de la Resolución 4020 de 2019 de trabajo indirecto de las PPL.</p>	<p>- SINDICATO DE TRABAJADORES UNIDOS INPEC Jimmy Alejandro Orozco</p> <p>Establece que el INPEC requiere de una reestructuración. Establece que no debería excluirse a los condenados por el artículo 68A del Código Penal.</p> <p>Es el INPEC es quien hace la labor de acompañamiento psicosocial y tratamiento penitenciario de los internos.</p> <p>Hace el planteamiento de la necesidad de estudiar el costo comparado de la prevención del delito.</p> <p>- SINDICATO DEL INPEC Diana Elizabeth Salinas</p> <p>Los funcionarios del INPEC también están sometidos a las condiciones de hacinamiento de los internos. Se debe reevaluar las condiciones de los trabajadores del INPEC y sus derechos.</p> <p>Los trabajadores no son responsables de los problemas del sistema penitenciario, las fallas son más complejas que culpar a los funcionarios. Manifiesta que los cupos penitenciarios no son la solución a la crisis de hacinamiento y declara que al INPEC le hacen falta 16.000 trabajadores para funcionar apropiadamente.</p> <p>Denuncia las muertes de 57 trabajadores penitenciarios a manos de bandas criminales.</p> <p>Establece que el INPEC recluta jóvenes para convertirse en dragoneantes, niños cuidando niños, ya que la mayoría de los penados tienen menos de 30 años.</p> <p>Establece que el componente de la Comisión de Derechos Humanos no es solo para proteger a las PPL, si no a los trabajadores también.</p> <p>- SINDICATO DEL INPEC Alexandra Vargas</p> <p>Establece que la Resolución 4020 de 2019 reglamenta los convenios penitenciarios y el trabajo indirecto de las PPL. Resalta el trabajo de la Fundación 7007.</p> <p>Declara que se debe buscar que las entidades públicas y privadas cumplan con la sentencia de la corte y reforzar el cumplimiento de la ley.</p> <p>- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC Manuel Armando Quintero Medina – Director (E)</p> <p>Establece que es la Corte Suprema de Justicia quien hace seguimiento a los indicadores del sistema penitenciario no el INPEC.</p> <p>Declara que puede existir discriminación si se excluye a ciertos internos del componente de la resocialización.</p> <p>La sentencia T-718 de 2015 manifiesta que la única fuente de la resocialización son las actividades que puede realizar el penado.</p> <p>Indica que ya se ha planteado un Plan de acción para la crisis penitenciaria en cabeza de Ministerio de Justicia y del Derecho.</p>
<p>Hay 417 establecimientos de primera generación que no cuentan con las especificaciones necesarias para atender a la población privada de la libertad, mucho menos para que sean adecuados para llevar a cabo los procesos de resocialización. Agradece la participación de colaboradores externos en los procesos de reintegración.</p> <p>IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES</p> <p>En la Constitución Política se encuentran consagrados en los artículos 1 y 2 los principios fundamentales, donde se establece el respeto a la dignidad humana y la obligación del estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia y asegurar la convivencia y un orden justo. En el artículo 12 se encuentra la prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes, en el Artículo 28 la prohibición de penas o medidas de seguridad imprescriptibles, y el derecho al debido proceso en el en su Artículo 29¹.</p> <p>Es de anotar que el presente proyecto de ley busca restablecer el estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario, tal y como en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha señalado, entre ellas la Sentencia 267/18².</p> <p>De igual manera en el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) en el artículo 5 se hace explícito el carácter protector y de respeto a la dignidad humana en el sistema penitenciario colombiano.</p> <p>Debido a esto, tanto en el Código Penitenciario y Carcelario como en el Código Penal (Ley 599 de 2000) se estableció que la finalidad de la Pena y el tratamiento penitenciario es:</p> <p>Ley 65 de 1993 – Código Penitenciario y Carcelario</p> <p>¹ Sentencia T-265 de 2017 Corte Constitucional. En reiteradas sentencias de la Corte se ha pronunciado sobre el debido proceso. En este sentido la referida sentencia puntualiza el concepto y finalidad, así como las garantías. En el mismo sentido el DEBIDO PROCESO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-vulneración por incumplimiento de orden judicial que otorgó beneficio de prisión domiciliaria con dispositivo de vigilancia electrónica y FUNCIONES Y FINES DE LA PENA-Teoría de la prevención general negativa/FUNCIONES Y FINES DE LA PENA-Teoría de la prevención general positiva, entre otros.</p> <p>² Sentencia 267/18 Corte Constitucional. En ella reitera: ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Lineamientos para su seguimiento a partir de mínimos constitucionales asegurables "En el caso de la población carcelaria, la Corte Constitucional ha ofrecido lineamientos para el seguimiento al estado de cosas inconstitucional a partir de mínimos constitucionalmente asegurables. Estos parámetros no solo sirven para orientar la evolución de la estrategia de superación de dicho estado de cosas, sino también como guía, en los casos concretos, a la hora de establecer la naturaleza de la vulneración iusfundamental y el remedio judicial procedente para conjurarla. También, como punto de referencia necesario del diálogo interinstitucional que acabamos de referir. Los mínimos que deben ser garantizados en la vida en reclusión por las autoridades competentes se refieren a los siguientes aspectos: i) la resocialización, ii) la infraestructura carcelaria, iii) la alimentación al interior de los centros de reclusión, iv) el derecho a la salud, v) los servicios públicos domiciliarios y vi) el acceso a la administración pública y a la justicia. Estos mínimos constitucionalmente asegurables, como señaló la Sala Especial de Seguimiento, tienen carácter prima facie, es decir, no constituyen una lista taxativa ni exhaustiva que agote los temas de los cuales deben ocuparse las autoridades competentes, de manera que es plausible su adaptación a diferentes contextos (cárceles de mediana y alta seguridad, de hombres, de mujeres, mixtas, población carcelaria condenada y sindicada, ubicación geográfica, disponibilidad de recursos técnicos, entre otros)".</p>	<p>ARTÍCULO 9o. FUNCIONES Y FINALIDAD DE LA PENA Y DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD. La pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.</p> <p>ARTÍCULO 10. FINALIDAD DEL TRATAMIENTO PENITENCIARIO. El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario.</p> <p>Ley 599 de 2000 – Código Penal</p> <p>ARTICULO 4o. FUNCIONES DE LA PENA³. La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.</p> <p>La finalidad de la pena en el ordenamiento jurídico colombiano es la resocialización de los reclusos, la reintegración a la sociedad de personas que cometieron delitos y por tanto no están en condiciones de continuar la vida en sociedad, no es con un fin de castigo o vengativo por las acciones cometidas como comúnmente se asocia, tal y como lo reafirma la Corte Constitucional en diferentes jurisprudencias como por ejemplo en la Sentencia C-026/16⁴.</p> <p>SENTENCIA 267 DE 2018 CORTE CONSTITUCIONAL</p> <p>Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario -Lineamientos para su seguimiento a partir de mínimos constitucionales asegurables:</p> <p><i>"En el caso de la población carcelaria, la Corte Constitucional ha ofrecido lineamientos para el seguimiento al estado de cosas inconstitucional a partir de mínimos constitucionalmente asegurables. Estos parámetros no solo sirven para orientar la evolución de la estrategia de</i></p> <p>³ Sentencia T-286/11 de la Corte Constitucional nos define el concepto y la finalidad de la pena. TRATAMIENTO PENITENCIARIO- "El concepto de tratamiento penitenciario en los siguientes términos: "Se entiende por Tratamiento Penitenciario el conjunto de mecanismos de construcción grupal e individual, tendientes a influir en la condición de las personas, mediante el aprovechamiento del tiempo de condena como oportunidades, para que puedan construir y llevar a cabo su propio proyecto de vida, de manera tal que logren competencias para integrarse a la comunidad como seres creativos, productivos, autogestivos, una vez recuperen su libertad. Dando cumplimiento al Objetivo del Tratamiento de preparar al condenado(a) mediante su resocialización para la vida en libertad (...)" TRATAMIENTO PENITENCIARIO- "Acero de la finalidad del tratamiento penitenciario, el artículo 10 de la Ley 65 de 1993 refirió que su propósito se centra en el logro de la resocialización del individuo, en los siguientes términos: "...El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario" Es importante anotar que el tratamiento penitenciario se da en el marco de la ejecución de la sanción penal, la cual le corresponde hacer cumplir al poder ejecutivo dentro de los lineamientos trazados por el legislador. el tratamiento penitenciario está predominantemente dirigido a las personas que se encuentran condenadas a pagar una pena, sin embargo, el INPEC tiene el deber de brindar una atención integral a todos los internos sin importar la situación jurídica de quienes se encuentren en los centros de reclusión, en su calidad de sindicados/os o condenados/os".</p> <p>⁴ Sentencia C-026 de 2016 Corte Constitucional. CODIGO PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Tratamiento penitenciario/RESOCIALIZACION DEL DELINCUENTE-Finalidad del tratamiento penitenciario/REINSERCION PARA LA VIDA EN LIBERTAD-Objetivo del tratamiento penitenciario.</p>

superación de dicho estado de cosas, sino también como guía, en los casos concretos, a la hora de establecer la naturaleza de la vulneración fundamental y el remedio judicial procedente para conjurarla. También, como punto de referencia necesario del diálogo interinstitucional que acabamos de referir. Los mínimos que deben ser garantizados en la vida en reclusión por las autoridades competentes se refieren a los siguientes aspectos: i) la resocialización, ii) la infraestructura carcelaria, iii) la alimentación al interior de los centros de reclusión, iv) el derecho a la salud, v) los servicios públicos domiciliarios y vi) el acceso a la administración pública y a la justicia. Estos mínimos constitucionalmente asegurables, como señaló la Sala Especial de Seguimiento, tienen carácter *prima facie*, es decir, no constituyen una lista taxativa ni exhaustiva que agote los temas de los cuales deben ocuparse las autoridades competentes, de manera que es plausible su adaptación a diferentes contextos (cárceles de mediana y alta seguridad, de hombres, de mujeres, mixtas, población carcelaria condenada y sindicada, ubicación geográfica, disponibilidad de recursos técnicos, entre otros)".

SENTENCIA T-100/18 CORTE CONSTITUCIONAL.

Libertad de configuración legislativa en materia penal-Contenido y alcance

El derecho penal es la expresión de la política criminal del Estado, cuya definición, de acuerdo con el principio democrático y la soberanía popular (artículos 1º y 3º de la Constitución), corresponde de manera exclusiva al Legislador. En este sentido, la cláusula general de competencia legislativa prevista en los artículos 114 y 150 de la Carta, otorga al Congreso de la República la facultad de regular cuestiones penales y penitenciarias. En materia penal, el Legislador goza de un amplio margen para fijar el contenido concreto del derecho punitivo. De tal suerte que, en ejercicio de esta competencia, le corresponde determinar: (i) las conductas punibles; (ii) el *quantum* de las penas; y (iii) las circunstancias que las disminuyen o aumentan.

SENTENCIA C-328/16 CORTE CONSTITUCIONAL

Derechos fundamentales de los internos-Obligación del Estado a procurar su protección y respeto

"La Corte ha sostenido una línea jurisprudencial constante y uniforme que identifica los derechos fundamentales de los internos y los clasifica en tres grupos: Los derechos suspendidos: como consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, lo cual tiene justificación constitucional y legal a partir del cumplimiento de los fines de la sanción penal. En este grupo se encuentran la libre locomoción y los derechos políticos como el sufragio, entre otros. Los derechos restringidos o limitados: por la especial situación de sujeción de los internos con el Estado, la cual se fundamenta en la contribución al proceso de resocialización del condenado, la garantía de la disciplina, seguridad y salubridad en las cárceles. Entre este grupo se encuentran los derechos a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión, al trabajo y a la educación entre otros. Debe aclararse que la validez constitucional de las limitaciones a estos derechos depende de la observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Por último, se encuentran los derechos intocables o intangibles: es decir, aquellos conformados por los derechos fundamentales de la persona privada de la libertad que permanecen intactos, porque encuentran su fundamento en la dignidad del ser humano y no pueden ser limitados ni suspendidos, no obstante que su titular se encuentre sometido al encierro. Son ejemplos de aquellos la vida, la integridad personal, la dignidad, la igualdad, la salud, de petición y el debido proceso,

consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, tales como: la libertad personal, la libre locomoción entre otros, (iii) los derechos restringidos, son el resultado de la relación de sujeción del interno para con el Estado, dentro de éstos encontramos los derechos al trabajo, a la educación, a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión. En consecuencia, la relación de especial sujeción que existe entre las personas que se encuentran privadas de la libertad y el Estado, no es otra cosa que "una relación jurídica donde el predominio de una parte sobre la otra no impide la existencia de derechos y deberes para ambas partes".

Tratamiento penitenciario-Finalidad

"La Corte Constitucional ha señalado que el tratamiento penitenciario presenta dos dimensiones fundamentales, la primera de ellas, referente al propósito de lograr la resocialización del delincuente y, la segunda, en lo concerniente a la relación que existe entre el derecho a acceder a programas de estudio o trabajo que permitan redimir pena y el derecho fundamental a la libertad personal. Desde esa óptica, los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios tienen el deber de restaurar los lazos sociales de los reclusos con el mundo exterior, pues de ello dependerá, en gran parte, la posibilidad de resocialización, motivo por el cual, debe ser una prioridad para estos Establecimientos la inclusión de los internos en programas de redención de pena durante las diferentes fases del tratamiento penitenciario. Lo anterior, teniendo en cuenta la incidencia del desarrollo de los mencionados programas en el derecho fundamental a la libertad de los internos".

SENTENCIA T-429/10 CORTE CONSTITUCIONAL

Trabajo carcelario-Cumple un fin resocializador y es un elemento dignificante que permite al condenado redimir su pena

"El trabajo penitenciario cumple una finalidad distinta a aquella que procura el trabajo libre, pues además de cumplir un fin resocializador y ser un elemento dignificante, permite al condenado redimir su pena. De hecho, esta última consecuencia del trabajo penitenciario debe ser entendida, en parte, como una retribución que recibe el preso por las jornadas trabajadas. Por esta razón – la posibilidad de redimir la pena -, esta Corporación ha señalado que el trabajo penitenciario, como derecho, está íntimamente ligado a la libertad. En igual sentido, es una obligación del Estado proveer los puestos suficientes para que toda la población carcelaria cuente con posibilidades de trabajar".

Trabajo penitenciario en la doctrina y en la jurisprudencia

"La dignidad humana implica la intangibilidad de ciertos bienes, por esta razón toda pena debe ser proporcional y con ella no pueden afectarse los derechos más allá de los fines resocializadores de la misma. Es un hecho que, como se ha dicho, el castigo acarrea una carga sobre el cuerpo y que el trabajo penitenciario conlleva una afectación a la voluntad – toda vez que es impuesto como parte del tratamiento penitenciario -, sin importar si se presta directamente al Estado o, a través de él, a particulares; por lo anterior, los reclusos se hallan dentro de una condición disminuida de disponibilidad sobre su fuerza de trabajo, que es legítima dentro del ordenamiento jurídico colombiano siempre y cuando sea proporcional. Sin embargo, debido a que la Constitución protege al trabajo en todas sus modalidades^[1] y que los convenios internacionales así como la legislación interna expresamente se refieren al derecho de los reclusos de recibir remuneración equitativa – sin distinción alguna -, pues – se reitera – el artículo 14 del Convenio 29 de la OIT exige la remuneración en metálico, la Sala estima que el trabajo penitenciario debe ser retribuido también mediante el pago

entre otros. En definitiva, la especial situación de sujeción entre los internos y el Estado generan fuertes tensiones sobre sus derechos, debido a que son penalmente responsables de cometer una conducta punible y han sido condenados a una pena de prisión, lo que les genera una suspensión y restricción de algunos de sus derechos. Sin embargo, aquellas garantías constitucionales inherentes a la dignidad del ser humano permanecen intactas y el Estado está obligado a procurar su respeto y protección".

SENTENCIA T-195/15 CORTE CONSTITUCIONAL

Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario-Jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional ha señalado que la situación fáctica de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país es incompatible con el Estado constitucional de derecho, es decir, con la vigencia y goce efectivo de los derechos fundamentales y, por lo tanto, con la dignidad humana. Este dictamen se presentó por primera vez, en el año 1998, y su permanencia ha sido constatada en un amplio número de sentencias de revisión de tutelas presentadas por personas privadas de la libertad, y afectadas en el ejercicio de sus derechos constitucionales fundamentales. La situación fáctica de los establecimientos penitenciarios y carcelarios constituye un serio desafío para el Estado social de derecho que proclamó el Constituyente de 1991, en tanto involucra una violación masiva de derechos a un número amplio de personas que, además, se encuentran a cargo del Estado, dadas las características de la detención preventiva y la pena de prisión.

SENTENCIA T-267/15 CORTE CONSTITUCIONAL

Derechos fundamentales de personas privadas de la libertad-Clasificación en tres grupos: derechos suspendidos, derechos intocables y derechos restringidos o limitados

La jurisprudencia Constitucional ha clasificado los derechos fundamentales de los internos en tres categorías: i) aquellos que pueden ser suspendidos, como consecuencia de la pena impuesta (como la libertad física y la libre locomoción); ii) aquellos que son restringidos debido al vínculo de sujeción del recluso para con el Estado (como derechos al trabajo, a la educación, a la familia, a la intimidad personal); y iii) derechos que se mantienen incólumes o intactos, que no pueden limitarse ni suspenderse a pesar de que el titular se encuentre sometido al encierro, dado a que son inherentes a la naturaleza humana, tales como la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad, la salud y el derecho de petición, entre otros.

SENTENCIA T-213/11 CORTE CONSTITUCIONAL

Derechos fundamentales del interno-Reiteración de jurisprudencia

"Esta Corporación ha determinado que los derechos fundamentales de los reclusos pueden clasificarse en tres grupos: (i) los derechos intocables, aquellos que son inherentes a la naturaleza humana y no pueden suspenderse ni limitarse por el hecho de que su titular se encuentre recluso. En este grupo se encuentran los derechos a la vida, la dignidad humana, la integridad personal, la igualdad, libertad religiosa, debido proceso y petición, (ii) los derechos suspendidos, son

de una bonificación, pues este pago, por servirse de la fuerza de trabajo de un sujeto privado de la libertad, hace parte de la esfera de bienes intangibles de la población reclusa. Lo anterior, por cuanto como se ha dicho, es un elemento del que depende la efectividad de los fines resocializadores de la pena; lo que significa, entre otras, formarse en la cultura de la satisfacción personal de adelantar una labor productiva y legítima por la cual ser no sólo recompensado sino también reconocido. Así las cosas, el usufructo gratuito del trabajo del recluso acarrearía tanto una limitación desproporcionada de los derechos de los internos, como un desconocimiento frontal de sus propósitos institucionales".

SENTENCIA C-806 DE 2002 CORTE CONSTITUCIONAL

PENA-Fin preventivo/PENA-Finalidades/PENA-Fin retributivo/PENA-Fin resocializador

"Al respecto de la finalidad de la pena, ha señalado esta Corte que, ella tiene en nuestro sistema jurídico un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas. Ha considerado también que "sólo son compatibles con los derechos humanos penas que tiendan a la resocialización del condenado, esto es a su incorporación a la sociedad como un sujeto que la engrandece, con lo cual además se contribuye a la prevención general y la seguridad de la coexistencia, todo lo cual excluye la posibilidad de imponer la pena capital".

SENTENCIA C-144 DE 1997 CORTE CONSTITUCIONAL

Estado social de derecho-función de la ejecución de pena/penas-Resocialización del condenado

Se olvida que el delincuente también tiene derecho a la vida, por lo cual, en un Estado social de derecho fundado en la dignidad humana, la ejecución de las penas debe tener una función de prevención especial positiva, esto es, en esta fase se debe buscar ante todo la resocialización del condenado, obviamente dentro del respeto de su autonomía y dignidad. El objeto del derecho penal en un Estado de este tipo no es excluir al delincuente del pacto social sino buscar su reinserción en el mismo. Sólo son compatibles con los derechos humanos penas que tiendan a la resocialización del condenado, esto es a su incorporación a la sociedad como un sujeto que la engrandece, con lo cual además se contribuye a la prevención general y la seguridad de la coexistencia, todo lo cual excluye la posibilidad de imponer la pena capital.

SENTENCIA C-261/96 CORTE CONSTITUCIONAL

Autonomía de los condenados/derecho a la dignidad humana-función resocializadora/estado social del derecho

"... Estas disposiciones concuerdan plenamente con la Constitución pues protegen la dignidad y autonomía de los condenados, y armonizan tales valores con la propia función resocializadora del sistema penal. En efecto, en el aspecto sustancial de la dignidad humana, se concentra gran parte

del debate moderno sobre la función resocializadora de la pena y del sistema penal en general. La función resocializadora del sistema penal adquiere relevancia constitucional, no sólo desde el punto de vista fundamental de la dignidad, sino también como expresión del libre desarrollo de la personalidad humana. La función de reeducación y reinserción social del condenado debe entenderse como obligación institucional de ofrecerle todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad, y como prohibición de entorpecer este desarrollo. Adquiere así pleno sentido la imbricación existente entre la dignidad, la humanidad en el cumplimiento de la pena y la autonomía de la persona, en relación todas con la función resocializadora como fin del sistema penal”.

De igual forma, Colombia tiene suscritos más de 12 tratados y acuerdos de Derecho Internacional Humanitario, y más de 77 correspondientes a Derecho Penal, asistencia judicial en materia penal y extradición; específicamente el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1967 (Ratificado mediante ley 74 de 1968) el cual expresa en su artículo 10:

Artículo 10.

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
- b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.
3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (ratificada mediante la Ley 16 de 1972), señala en su Artículo 5 que las “Penas privativas de la libertad, tendrán como finalidad esencial la reforma y readaptación social de los condenados”, destacando, además, en el Artículo 27, que el derecho a la integridad personal regulado por su Artículo 5, no puede suspenderse, ni siquiera en caso de guerra, peligro público u otra emergencia.

Es importante destacar, que las mencionadas disposiciones integran el Bloque de Constitucionalidad colombiano por remisión del inciso segundo del Artículo 93 de la Constitución Política.

V. EL SISTEMA PENITENCIARIO EN COLOMBIA

EL SISTEMA PROGRESIVO PENITENCIARIO

Los objetivos del sistema penitenciario antes del siglo XIX eran la retribución y la disuasión; mediante la intimidación o incapacitación el reo era disuadido de no reincidir, los demás al ver sus sufrimientos, respetaban la ley y se disminuía la criminalidad por el terror producido. La cárcel aparece entonces como castigo, pero con el paso del tiempo, y el cambio ideológico, se convierte en un aparato de transformación del individuo, donde el fin rehabilitador comprendía tres elementos:

2. Fase de alta seguridad (Periodo Cerrado):

Desde este momento, el interno está obligado a realizar actividades de trabajo que vayan en pro de su resocialización¹⁰, igualmente, en esta y en las próximas dos fases de tratamiento, el ingreso a programas de educación será de carácter obligatorio. Como se dijo anteriormente, la fase comentada no incorpora ningún beneficio administrativo, únicamente le procede al interno el reconocimiento de su buen comportamiento, y la correcta realización de actividades artísticas, deportivas, de lectura, trabajo, estudio, recreación o enseñanza que apoyan su proceso de resocialización.

Esta fase implica mayores medidas restrictivas y se orienta a la reflexión y fortalecimiento de habilidades identificadas en la fase anterior.

3. Fase de mediana seguridad (Periodo Semiabierto):

Habiéndose cumplido la tercera parte de la pena, el interno que logre acreditar que se encuentra objetiva y subjetivamente preparado para afrontar una fase de menor restricción de su libertad, será promovido a fase de mediana seguridad por el Concejo de Evaluación y Tratamiento. Entre los ítems necesarios para la promoción del interno se encuentran el haber tenido una buena actitud y el desarrollo de las precitadas actividades para redención con un rendimiento efectivo.

El interno que haya ingresado a fase de mediana seguridad recibirá un tratamiento penitenciario semiabierto, por lo que, de cumplir los requisitos legales, podrá empezar a gozar del beneficio administrativo de poder salir del penitenciario, sin vigilancia, por un lapso de hasta 72 horas¹⁰. Dicho beneficio será otorgado, previo visto bueno por parte de la autoridad judicial competente, a quien, entre otras cosas, demuestre su buen comportamiento, la ausencia de faltas disciplinarias y la realización de actividades tendientes a la redención de pena.

4. Fase de mínima seguridad (periodo abierto):

Terminadas las cuatro quintas partes (4/5) del tiempo requerido para acceder al mecanismo suspensivo de la libertad condicional, el condenado que, entre otros requisitos, haya continuado con su buena conducta y desempeño con buena calificación las actividades tendientes a su redención, será ubicado en fase de mínima seguridad y el tratamiento de su pena será abierto. Durante esta fase el penado podrá acceder al permiso administrativo de salida del establecimiento, sin vigilancia, por un interregno de hasta 15 días, siempre y cuando demuestre, entre otras cosas, haber registrado un buen comportamiento en el penal y desarrollado las multicitadas actividades tendientes a la redención de pena⁹. Si por alguna circunstancia le fuera negada la libertad condicional, el penado que acredite requisitos idénticos a los propuestos para otorgar la gracia recién mencionada, podrá acceder, así mismo, al permiso administrativo de fines de semana regulado por el artículo 147B de la ley 65 de 1993.

5. Fase de confianza:

Cuando el interno haya cumplido el tiempo de pena necesario para el otorgamiento de la libertad condicional y, sin embargo, ésta le sea negada, el interno podrá ser promovido a la fase de confianza. Para ello el condenado deberá demostrar, entre otros requisitos, que ha tenido un tratamiento penitenciario positivo. El interno que alcance esta fase podrá gozar del beneficio de libertad preparatoria, que consiste en permitirle abandonar el penal durante el día para que desarrolle actividades laborales o de estudio previamente acreditadas y regrese al penal para pasar la noche y

¹⁰ Ley 65 de 1993. Código Penitenciario y Carcelario. Artículo 147, 147A, 147B, 148, 149

1. Apartar el infractor de la compañía corruptora de otros individuos
2. El autoexamen regenerador, y
3. Guía moral y religiosa edificantes.

El Código Penitenciario y Carcelario colombiano (Ley 65 de 1993), y el Código penal señalan que la función y objetivo de la pena es lograr la resocialización del condenado, la **Sentencia T-378/15⁵**, se refiere al sistema progresivo en la función resocializadora de la pena.

Bajo esta lógica, la pena impuesta debe servir para proteger los bienes jurídicos de los asociados por dos vías: En principio, aleja aquella persona que venía perjudicando a la sociedad con su actuar antijurídico –prevención especial-, y, al tiempo, la somete a un tratamiento disciplinario que le haga reflexionar sobre esta clase de comportamientos, garantizando que una vez cese la pena el condenado no insista en su conducta dañina –resocialización y no reincidencia.⁶

Ahora bien, el tratamiento penitenciario consagrado en la Ley 65 de 1993 es el denominado “*Sistema Progresivo*”, originado durante la primera mitad del siglo XIX en Europa, el cual se caracterizaba por dividir el tiempo de cumplimiento de la condena en diferentes periodos o fases⁷, y a diferencia de los sistemas anteriores, busca la satisfacción de las necesidades básicas y la realización personal del penado.¹

Este sistema se basa en la distribución del tiempo de la condena en periodos; mientras se avanza a través de ellos se incrementan los beneficios de los reclusos de conformidad con su conducta y las actividades dentro del programa de tratamiento del cual es objeto. La superación de cada uno de estos periodos permitiría al penado mejorar la calidad de vida dentro del presidio, pues adquirirían con el tiempo, el trabajo y la buena conducta mayores derechos que permitirían su libertad anticipada.¹

El sistema de tratamiento progresivo en Colombia está integrado por las siguientes fases:

1. Fase de observación, diagnóstico y clasificación:

En esta fase el art. 61 del Código Penitenciario y Carcelario se establece que, al momento de ingresar un condenado al centro de reclusión, este será sometido a un examen médico para verificar sus condiciones. La fase de observación requiere que un equipo interdisciplinario caracterice el desarrollo psicosocial del condenado, se le introduzca y oriente sobre el nuevo espacio y condiciones del tratamiento penitenciario, además de ofrecer procesos de adaptación, sensibilización, motivación y proyección para lograr que el condenado logre la transición a su nuevo entorno. En la fase de diagnóstico se establece un plan de tratamiento como propuesta de intervención para el condenado, se procede entonces a clasificarlo dependiendo de su sexo, edad naturalidad del hecho punible, personalidad, antecedentes y condiciones de salud física y mental en el centro penitenciario⁸. Esta etapa tendrá una duración mínima de un mes y máxima de tres meses⁹.

⁵ **Sentencia T-378 de 2015 Corte Constitucional.** “Existe para la Corte una especial relación entre las condiciones necesarias para mantener el contacto con la familia y los derechos a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad, a tener y conservar una familia de que son titulares las personas privadas de la libertad. Situación que cobra una especial dimensión una vez revisadas las características del sistema progresivo penitenciario, la función resocializadora de la pena, y los deberes de prestación que surgen para el Estado en el caso de las relaciones de especial sujeción”.

⁶ Acosta, D. 1996. Sistema Integral de Tratamiento Progresivo Penitenciario – Reflexión en torno a la construcción de un modelo de atención a internos. INPEC. [\[en línea\]](#)

⁷ Rivera, N. 2017. El Sistema Penitenciario, Orígenes y Evolución Histórica. Universidad de Alcalá, España. [\[en línea\]](#)

⁸ Ley 65 de 1993. Código Penitenciario y Carcelario. Artículos 61, 62, 63, 79, 114.

⁹ Resolución 7302 de 2005. INPEC. Artículo 10. Fases del tratamiento.

los fines de semana⁵. Dentro de la valoración realizada de cara al otorgamiento del mentado beneficio, se tendrá en cuenta la vocación del interno hacia las actividades de trabajo y estudio, igualmente, su buen comportamiento. Al observar el buen uso que el interno le dé al beneficio, se le otorgará otro denominado “franquicia preparatoria”, para que continúe sus actividades laborales o de estudio y únicamente tenga que reportarse periódicamente ante el director del establecimiento penitenciario⁵.

La Ley 65 de 1993 y particularmente en lo referente al tratamiento penitenciario no ha sufrido cambios ante los movimientos sociales que han determinado nuevos comportamientos de la comunidad, el tratamiento se viene aplicando bajo los mismos parámetros que fueron establecidos en la Ley 65 de 1993 complementada por las Leyes 415 de 1997 y Ley 504 de 1999, la Ley 750 de 2002, que consagran la prisión domiciliaria y el trabajo comunitario para la “mujer”, el Decreto 2636 de 2004 que subrogó el artículo 298 de la Ley 65 de 1993, estableciendo la seguridad electrónica como pena sustitutiva de prisión; mecanismo regulado en la Ley 1709 de 2014, sin que se hubiese dispuesto modificación alguna al tratamiento penitenciario y al sistema progresivo como medio para el cumplimiento de la pena.

VI. HACINAMIENTO Y REINCIDENCIA EN COLOMBIA

En el 2018 la Defensoría del Pueblo advirtió sobre la situación de hacinamiento carcelario que experimentaba el sistema penitenciario colombiano recalando que en los últimos años estas cifras se habían incrementado, a diferencia de lo reportado por otras fuentes oficiales¹¹.

En la emisión de este comunicado, junto con el estudio titulado “Informe de Derechos Humanos del Sistema Penitenciario en Colombia (2017-2018)” la Defensoría hace énfasis en que el Hacinamiento es uno de los factores más importantes que contribuyen a la violación de todos los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad:

“...Trae como consecuencia graves problemas de salud, de violencia, de indisciplina, de carencia en la prestación de servicios (trabajo, educación, asistencia social, deportes, educación, visita conyugal, servicios médicos, etc.), con una clara violación de la integridad física y mental de los reclusos, de su autoestima y de la dignidad humana. Igualmente, el hacinamiento, cuando sobrepasa el nivel crítico, se convierte en una forma de pena cruel, inhumana y degradante. Para la comisión es claro que en los penales que presentan condiciones de hacinamiento crítico, la calidad de vida de los reclusos sufre serios deterioros, al punto que no se pueden considerar sitios seguros ni para los internos, ni para el personal que trabaja con ellos.”

“En síntesis, a mayor hacinamiento, la calidad de vida de los reclusos y la garantía de sus Derechos Humanos y fundamentales es menor”

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha pronunciado sobre el grave problema del hacinamiento. “Corte Constitucional, sentencias T-153/1998, T-388/2013 y T-762/2015. En el año 1998, la Sentencia T-153 declaró por primera vez el estado de cosas inconstitucional ante la crisis penitenciaria que ya para entonces estaba ligada a los elevados índices de hacinamiento. La creación de cupos carcelarios se presentó como la opción para asegurar condiciones dignas de habitabilidad carcelaria para la población privada de la libertad. Los esfuerzos de superación de dicho estado se concentraron en la construcción de nuevos cupos y establecimientos penitenciarios. Tiempo después, la Corte constató el acatamiento de las medidas

¹¹ Defensoría del Pueblo. 2018. Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia. [\[en línea\]](#)

previstas para superar la situación por parte del Gobierno Nacional, de modo que en 2013 declaró superado tal estado de cosas, mediante la Sentencia T-388 de 2013. Sin embargo, y ante la persistencia de la violación masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad, la Sala Primera de Revisión, a través de esa misma providencia, declaró un nuevo estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, que fue reiterado por la Sala Quinta de Revisión en la Sentencia T-762 de 2015, bajo la premisa de que la política criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Para garantizar el cumplimiento de lo ordenado, estas última dos providencias establecieron estrategias de seguimiento con participación de los órganos de control y del Gobierno Nacional. En particular, la Sentencia T-762 de 2015 delegó el seguimiento a un Grupo Líder, conformado por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de la Presidencia de la República (hoy Departamento Administrativo de la Presidencia –DAPRE–)¹².

El INPEC reportó en un derecho de petición, las cifras de hacinamiento para Colombia de los últimos años:

AÑO	ÍNDICE DE HACINAMIENTO CARCELARIO
2012	45,01%
2013	55,07%
2014	52,09%
2015	53,09%
2016	54,08%
2017	48,01%
2018	47,01%
2019	50,06%

Tabla 1. Histórico del índice de Hacinamiento Carcelario en Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. 2019. Oficio MJD-OF119-0024483-DPC-3000.

Es evidente que el hacinamiento es un problema que se ha convertido en crónico para el sistema penitenciario Colombiano desde hace años. El SISIPPEC WEB (Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario web) contiene la información de los registros a nivel nacional de todos los internos en los establecimientos de reclusión; a la fecha de Agosto de 2019, reportaron que más de la mitad de los 132 establecimientos registrados en el INPEC (Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario, Establecimiento Penitenciario y Carcelario, entre otros) a nivel nacional, tenían cifras de sobrepoblación. De igual manera, 105 ERON (Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional) reportaron valores de hacinamiento sobre el 20%¹³, incluso por regiones reportaban cifras de hacinamiento entre el 23% y el 90,5%.

El sistema penitenciario tiene una sobrepoblación de 43.869 personas privadas de la libertad (casi la mitad de su capacidad actual), para las cuales no hay cupos suficientes y que pueden encontrarse recluidas en establecimientos que no tienen la capacidad para mantener apropiadamente a un recluso, ni que están diseñados para ello.

¹² Sentencia 267 de 2018 de la Corte Constitucional.

¹³ INPEC. 2019. Informe Estadístico Enero 2019, población reclusa a cargo del INPEC. Sobrepoblación e índice de hacinamiento. [\[en línea\]](#)

Código	Regional	Hacinamiento	Capacidad	Población	Sobrepoblación	Total Hombre	Total Mujer
100	CENTRAL	46,7%	30.582	44.871	14.289	41.834	3.037
200	OCCIDENTE	59,7%	15.315	24.451	9.136	22.684	1.767
300	NORTE	81,1%	7.763	14.055	6.292	13.769	286
400	ORIENTE	58,4%	7.880	12.478	4.598	11.622	856
500	NOROESTE	90,5%	7.697	14.666	6.969	13.155	1.511
600	VIEJO CALDAS	23,0%	11.227	13.812	2.585	12.543	1.269
TOTAL NACIONAL		54,5%	80.464	124.333	43.869	115.607	8.726

Tabla 2. Población Intramural por regional. SISIPPEC WEB. INPEC. Agosto de 2019. [\[en línea\]](#)

Tal como lo resaltó la Defensoría del pueblo, el hacinamiento carcelario vulnera los derechos de las personas privadas de la libertad, pero también contribuye al fracaso del proceso de resocialización:

“En un primer lugar, un establecimiento carcelario con situación de hacinamiento no permite que se lleve a cabo una resocialización efectiva, que permita que los reclusos tengan un reintegro sano a la sociedad civil, o por lo menos alejado de situaciones que les permitan cometer nuevamente delitos por los que fueron condenados, o unos ajenos a estos.”¹⁴

Esto se hace evidente cuando se analizan las cifras de reincidencia reportadas por el INPEC, donde el 76,3% de la población intramural es reincidente.

Es preocupante que en los últimos años la cantidad de población reincidente se halla incrementado, en el mismo informe del INPEC, hacen resaltar que, de las 114.571 personas condenadas a enero de 2019, 21.151 personas que son el 18,4% de la población total del sistema, sean personas reincidentes, 92,7% de esta población son hombres y 7,3% mujeres.

En el mismo informe el INPEC resalta:

“La población reincidente contribuye a incrementar los indicadores de sobrepoblación y hacinamiento. Teniendo en cuenta que la población intramural fue 118.769 personas, si restamos los(as) reincidentes (16.141), las cifras serían: población intramuros 102.628, sobrepoblación 22.401 y el índice de hacinamiento 27,9%, con una reducción de 20,1 puntos porcentuales con respecto al actual. Finalmente, si sólo se tiene en cuenta la población intramural condenada sin reincidencia (63.113), se tendrían 17.114 cupos en los ERON. Si fuera posible asignar la totalidad de cupos disponibles, no habría sobrepoblación y por ende tampoco hacinamiento.”

¹⁴ Grupo de Prisiones – Universidad de los Andes. 2019. Informe de Derechos Humanos del Sistema Penitenciario en Colombia (2017-2018). [\[en línea\]](#)

Regional	Hermana			Domiciliada			Vigilancia Electrónica			Total reincidentes	
	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres
Central	5.665	388	6.053	1.030	168	1.198	266	31	297	6.861	587
Occidente	2.887	142	3.029	822	150	972	31	4	35	3.540	251
Norte	1.363	31	1.394	716	73	789	75	4	79	2.154	108
Oriente	1.407	73	1.480	408	51	459	43	4	47	1.839	128
Noroeste	2.068	188	2.256	499	70	569	86	5	91	2.663	243
Viejo Caldas	2.090	159	2.249	381	64	445	58	4	63	2.530	237
Total	15.100	961	16.061	3.807	531	4.338	570	52	622	19.807	1.544
Participación reincidentes por población	94,0%	8,0%	100,0%	87,9%	12,1%	100,0%	91,6%	8,4%	100,0%	92,7%	7,3%
Participación reincidentes/población condenada	20,4%			13,9%			15,0%			18,4%	
	(de 79.055)			(de 31.966)			(de 2.050)			(de 114.571 condenados)	

Fuente: SISIPPEC WEB – Enero 2019

Imagen 1. Población reclusa reincidente. Informe estadístico INPEC Enero 2019.¹³

Estas condiciones generan un ciclo, el hacinamiento y las condiciones de los centros penitenciarios contribuyen a que los programas de resocialización para los reclusos fracasen¹⁴, y, en consecuencia, la persona cumple su pena sin haber llevado a cabo un proceso exitoso que le garantice la reincorporación a la sociedad, recae en las conductas delictivas y vuelve a ingresar al centro penitenciario aumentando la sobrepoblación del sistema. En un comunicado del Ministerio de Justicia y del Derecho se aborda de la siguiente manera:

“La resocialización y la prevención de la reincidencia son dos conceptos relacionados, pues no es posible prevenir la reincidencia si no se cumplen procesos de resocialización exitosos, y, como consecuencia de ello, las principales acciones para la prevención de la reincidencia son aquellas que fortalecen los procesos de resocialización que se deben cumplir en el Sistema Penitenciario y Carcelario de competencia del INPEC, aunque no son las únicas, ya que a la resocialización se suman las demás acciones en materia de seguridad ciudadana y de prevención del delito en general.”

En este orden de ideas, si se lograra garantizar que el proceso de resocialización de los internos fuera efectivo, podríamos abordar una de las causas del hacinamiento carcelario y combatir la reincidencia al mismo tiempo.

VII. DERECHO COMPARADO DE SISTEMAS PENITENCIARIOS EN EL MUNDO

Según el reporte *Global Prison Trends 2018* de la ONG *Penal Reform International*, más de 120 países del mundo tienen números de prisioneros superiores a la capacidad de sus sistemas y sugieren que el hacinamiento carcelario es una consecuencia de un sistema de justicia criminal disfuncional y las respuestas punitivas al crimen.¹⁵

¹⁵ Penal Reform International. 2018. *Global Prison Trends 2018*. Prison overcrowding. [\[en línea\]](#)

CONTEXTO DE LA SITUACIÓN PENITENCIARIA Y CARCELARIA EN AMÉRICA LATINA		
PAÍS	POBLACIÓN DEL PAÍS	TASA DE ENCARCELAMIENTO (POR 100.000 HABITANTES)
PANAMÁ	4.040.000	426
BRASIL	213.930.000	337
URUGUAY	3.480.222	330
PERÚ	31.826.018	268
COLOMBIA	50.480.000	236
CHILE	18.340.000	224
MÉXICO	123.166.742	204
HONDURAS	8.590.000	198
VENEZUELA	32.160.000	178
ARGENTINA	43.431.886	160
BOLIVIA	11.210.000	130
GUATEMALA	16.680.000	124

Tabla 3. La situación penitenciaria y Carcelaria en América Latina. 2019. Prison Insider. *Elaboración propia.* [\[en línea\]](#)

Resaltan que las soluciones a largo plazo del hacinamiento carcelario recaen en la reforma de políticas y leyes, además del uso de alternativas al encarcelamiento, tal y como lo sugieren las UN Tokyo Rules. Las estrategias para reducir la sobrepoblación carcelaria deberían enfocarse en la prevención del crimen, la expansión del uso de alternativas al encarcelamiento tradicional y las intervenciones sociales que promuevan el desarrollo sostenible y reduzcan la pobreza e inequidad.¹⁵

De los 10,35 millones de personas que se encuentran detenidas en establecimientos penales a nivel mundial, la mayoría son hombres adultos que tienden a ser de orígenes pobres. La investigación ha demostrado que el desempleo y los niveles bajos de ingresos económicos son barreras claves para la reintegración de las personas que son liberadas de las prisiones, y los desafíos incluyen los antecedentes o registros penales y la falta de habilidades comercializables en el mercado laboral. Por lo que sugieren que los estados deben desarrollar programas individualizados de rehabilitación que aborden las causas profundas de los delitos y las barreras que impiden la reintegración a la sociedad, y que todas las habilidades y la formación profesional deben tener en cuenta la competencia laboral para aumentar las posibilidades de empleo después de la liberación, además de que los programas orientados a las mujeres no deben reforzar los estereotipos de género.¹⁵

CASOS DE CONCESIONES PENITENCIARIAS REFERENTES¹⁶

Por medio de un estudio comparativo y análisis de distintos casos a nivel internacional, se trata de evidenciar los elementos positivos que puede arrojar la implementación de Alianzas Público-Privadas

¹⁶ Díaz Monsalvo, L. (2017). *Asociaciones público privadas, una manera de combatir el problema de hacinamiento carcelario*. Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia.

dentro del sistema penitenciario y carcelario colombiano. La recopilación de sistemas de distintos continentes y países tiene como objetivo ofrecer una visión de la aplicación de dichas alianzas, las características internas de cada país ayudarán a consolidar una perspectiva amplia de los proyectos de Alianzas Público-Privadas en contextos culturales, políticos y económicos diversos.

Países que cuentan con proyectos de APP en el sistema penitenciario y carcelario:

Nueva Zelanda:

Este país desarrollo los proyectos de concesiones carcelarias de “Waikeria Prison”, “Wiri Prison” y el “Auckland Prison – Rebuilt of Máximum Security”, en estos casos las prisiones son diseñadas, construidas, financiadas y mantenidas por la persona natural o jurídica de carácter privado, sin embargo, estas son operadas por el “Ministerio de Correcciones” que es el organismo estatal encargado de la administración penitenciaria. En este sentido se entiende que las funciones de rehabilitación, custodia o rutina del interno permanecen bajo el marco del aparato estatal. Por otra parte, el privado proporciona instalaciones y servicios a un estándar establecido durante la ejecución del contrato, para obtener la remuneración que consiste en un pago directo de porcentaje de los impuestos acordados respondiendo al “pago por disponibilidad”. Este tipo de contratos o mecanismos para las concesiones penitenciarias nombradas podrían clasificarse como Built, Transfer, Operate (BTO).

Holanda:

Este país desarrollo el proyecto “Zaanstad Prison”. En este contrato, se reflejan elementos muy particulares, puesto que este país ha dado lugar al negocio del alquiler de cárceles a países con problemas de hacinamiento en las suyas, dando lugar a un negocio de carácter privado más que a una necesidad estatal suplida por un particular, esto como consecuencia de los bajos niveles de criminalidad que se presentan en el país. En este caso se desarrolla un trámite de permiso de construcción y operación del territorio con la función penitenciaria donde el pago se establece de acuerdo con la naturaleza del Usuario-Paga.

Bélgica:

Los proyectos “Bevern Prison”, “Marche-en-Famenne Prison” y “Haren DBFM prison”, hacen parte de los casos de alianza público privada en este país. En Bélgica las APP obedecen a dos tipos de procedimientos, el primero de ellos hace referencia a la “Concesión de Obras” donde el socio privado construye y financia las obras y opera el proyecto durante un periodo determinado. Por otra parte, el “Contrato de Promoción” consiste en la financiación de las obras por parte del promotor privado, este construirá y posteriormente transferirá en general la propiedad a la autoridad pública o a un tercero, el cual deberá pagar el derecho de arrendamiento o licencia, los servicios de salud, alimentación, lavandería o cualquier otro necesario dentro del recinto sigue siendo responsabilidad del Estado Belga.

Francia:

Tiene los proyectos de concesiones penitenciarias de “Lille-Annoeullin”, “Rèau, Paris – La Santé Prison”, “Riom”, “Lutterbach”, “Beauvais”, “Valence prison” y la Prisión de Nantes. Sus cárceles se encuentran desarrolladas bajo el marco de la Ley 94-631 de 1994 que hacen parte del tipo AOT “Autorisation d’occupation temporaire du domaine public”. En estos casos los servicios prestados a los presos son atendidos por el personal penitenciario empleado por el Ministerio de Justicia Frances, órgano encargado de la administración penitenciaria. Los operadores privados organizan las

actividades laborales de tal manera que permite a los reclusos conciliar actividades remuneradas y tareas educativas, por ejemplo, en la cárcel de Val d’Oise, el 65% de los reclusos autorizados a trabajar también están matriculados en otras actividades educativas o culturales.

El antecedente histórico para el caso de Francia se remite a la década de 1980, década en la cual el sector privado empezó a involucrarse en el sector penitenciario, esto como consecuencia de la decisión del Ministro de Justicia, de impulsar el denominado programa “13.000” que intentaba copiar el modelo estadounidense. De la misma manera el 1987 el Parlamento Francés dictó la Ley de Servicio Público de Prisiones, afianzada en 2002 con la ley de Orientación y Programación para la Seguridad, lo que permitió la adopción del modelo de concesión parcial o semiplena (mixto) de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Perú¹⁷:

La alianza público-privada que se celebró en Perú en materia de concesiones penitenciarias fue la reubicación de los penales de Chorrillo y de Reos Primarios en Lima para llevarlos fuera de la ciudad. En el caso peruano el inversionista privado desarrolla las actividades de la compra del terreno, la construcción de la cárcel y la reubicación del personal. Es en esencia un contrato corto que no incluye los servicios de los presos, es decir se realizó un contrato de carácter Buy Build (BB) o Build Transfer (BT) y la remuneración pactada responde a la disponibilidad.

Brasil:

Los proyectos de concesión penitenciaria para este caso son los de “Prisión de Amazonas” y el complejo presidario de “Ordenir Guimaraes”. En estos territorios se aplicó un modelo en el que el gobierno conserva las funciones propias de su naturaleza, haciéndose responsable de la custodia del recluso, manteniendo a cargo la seguridad externa y la administración de la instalación; mientras que los privados se encargan de gestionar los servicios como alimentación y asistencia médica y jurídica, de acuerdo con sus características este tipo de contrato se denomina Buil Tranfer Operate (BTO).

CONTEXTO DE LA SITUACIÓN PENITENCIARIA Y CARCELARIA EN AMÉRICA LATINA

País	Entidad a cargo de la administración penitenciaria	Número de personas recluidas	Tasa de ocupación	Establecimientos	Mecanismo nacional de prevención y otros órganos de control externo
ARGENTINA	Ministerio de Justicia de la Nación	68.060	 103%	250	Sí (creado en 2014)
BOLIVIA	Ministerio del Interior	14.598	 154%	61	Sí (creado en 2013, operativo desde 2016)

¹⁷ Cárcamo, E., Guarnizo, A., Mendoza, M., Pajares, C., & Vignolo, G. (2015). Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario. Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú. Lima: esan ediciones.











BRASIL	Ministerio de Justicia	719.998	 166,2%	2.625	Sí (creado en 2013)
CHILE	Ministerio de la Justicia	41.068	 110,9%	103	Sí
COLOMBIA	Ministerio de la Justicia y el Derecho	118.925	 152%	136	No
GUATEMALA	Ministerio de Gobernación	20.697	 294%	22	Sí (desde 2010)
HONDURAS	Secretaría de Seguridad – Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos (DNSEP)	17.017	 195%	31	Sí (creado en 2008)
MÉXICO	Varía en cada Estado	247.001	 118%	389	Sí (creado en 2007)
PANAMÁ	Ministerio de Gobierno y Justicia	17.197	 116%	24	No
PERÚ	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	85.396	 231%	69	Sí
URUGUAY	Ministerio del Interior	11.500	 115%	29	Sí
VENEZUELA	Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Internacionales, Justicia y Paz	57.096	 125%	58	No

Tabla 4. Comparativo de la situación actual de los sistemas penitenciarios en Latinoamérica. Prison Insider. Elaboración propia. [\[en línea\]](#)

VIII. ANTECEDENTES DE MODELOS PRODUCTIVOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO COLOMBIANO

DE LAS COLONIAS AGRÍCOLAS

El artículo 20 de la Ley 65 de 1993, por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario en Colombia, hace referencia a la clasificación de posibles tipos de centros de reclusión en Colombia. Entre estos, el artículo 28 hace referencia a las Colonias Agrícolas, el cual señala:

“Artículo 28. Colonias Agrícolas. Son establecimientos para purgar la pena, preferencialmente para condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza agropecuaria.

Cuando la extensión de las tierras lo permita podrán crearse en ellas constelaciones agrícolas, conformadas por varias unidades o campamentos, con organización especial.

PARÁGRAFO. *La producción de estas colonias servirá de fuente de abastecimiento. En los casos en los que existan excedentes de producción, estos podrán ser comercializados. Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que correspondan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad Administrativo de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.”*

El objetivo de las Colonias Agrícolas *“es salirse de ese modelo estándar de centros carcelarios para poner a una población que en principio debe tener algún tipo de arraigo cultural, en lo que tiene que ver con lo agrícola; para que no paguen sus penas encerrados en una prisión, sino que lo hagan trabajando en el campo”¹⁸.*

El objeto principal de estos centros es preparar a las personas privadas de la libertad para el trabajo libre, fomentando su readaptación a la vida social, con una vocación claramente agrícola. En este sentido, la Corte ha dicho: *“(…) Más aun, la existencia de este tipo de centros de reclusión cumple con una tarea resocializadora de alto significado para la Corte. Se pretende, en lo posible, que ciertos infractores de la ley –usualmente de origen campesino–, que son internados en las colonias agrícolas cumplan en primer lugar, con el castigo impuesto por los jueces de la República de manera útil, pero al mismo tiempo, sigan vinculados al ambiente cultural y social en el que se desenvuelven. Por esta vía, se pretende evitar las indeseables influencias que pueden originarse de su reclusión en un centro carcelario urbano que ciertamente les resultaría hostil y extraño.”¹⁹*

No obstante, lo anterior, se busca beneficiar no solo los condenados que tengan orígenes campesinos sino también los del área urbana, quienes, en el sentido estricto por no haber nacido en provincia, podrían perder la oportunidad de conocer las actividades agrícolas y la oportunidad de obtener ingresos personales.

En Colombia existe una Colonia Agrícola, esta se encuentra ubicada en el municipio de Acacias en el Departamento del Meta, con una extensión de 4.771 hectáreas y el 89% de estas son reserva forestal. Los 1.242 internos están divididos en siete campamentos que ocupan el 11 % del terreno, es

¹⁸

¹⁹ Sentencia C-184/98. Corte Constitucional. Colonias Agrícolas.

la única cárcel del país en la que los presos pueden trabajar al aire libre en 13 proyectos productivos y es considerada una de las mejores cárceles de Colombia.

Cada preso que llega a la Colonia debe pasar primero por un proceso de rehabilitación en un patio ordinario, al cumplir esta fase, los internos pueden trabajar en oficios como avicultura, pesca, porcicultura, ebanistería, panadería, sastrería, entre otros. La mayoría de los productos fabricados se consumen en la cárcel y los demás se venden en Acacías; los internos son preparados previamente por el SENA en las diferentes modalidades, recibiendo cursos de capacitación técnica con una duración de tres meses de clase que se dictan y reciben al interior de la misma Colonia, donde acuden los instructores. A los internos que trabajan en cualquiera de los proyectos productivos se le otorga una bonificación de \$2.000.00 a \$3.000.00 pesos diarios, que se le pagan cada tres meses. Sin embargo, la principal retribución, no es la patrimonial, sino la lucha por la humanización del trabajo en condiciones dignas para lograr la resocialización junto con las redenciones de pena por trabajo.

Actualmente, hay un proyecto para implementar una colonia agrícola en Yarumal, en el Departamento de Antioquia, en la que se pretende albergar un gran número de reclusos de otras cárceles, y no condenados nuevos.

A las Colonias Agrícolas, se destinan los condenados que merecieran un régimen de menor severidad, y exclusivamente para condenados del sexo masculino. El régimen de menor severidad al que se hace mención, es el establecido por la Ley 105 de 1922, los cuales son: "los condenados que hayan cumplido en la Penitenciaría no menos de la mitad de la pena; siempre que hubieren observado conducta ejemplar o muy buena, y que la pena restante no exceda de cinco años, igualmente los condenados a la pena de prisión o de arresto por un tiempo menor de dos años, los declarados vagos por la policía y los que reinciden en delitos de alcahuetería o de corrupción". Pero en la actualidad, los delitos que pagan la mayoría de los internos, en Acacias son: "inasistencia alimentaria, hurto, lesiones personales y Ley 30 (porte de estupefacientes)", claro está, que la pena no sea mayor a cinco años". Sin embargo, desde 1999 al 2004, se cambió la exclusividad establecida para los hombres, por haber sido incluida la mujer en varios centros carcelarios, debido al contraste que sufría el país con el poco número de centros de reclusión para mujeres.

También están implementadas los modelos de Maquilas, que consisten en modelos de administración indirecta donde el Establecimiento de Reclusión se compromete a elaborar un artículo, parte de un producto, empleando la mano de obra de los internos para un tercero, quien es el que comercializa el producto con su marca propia. Sobre esto el Ministerio en concepto afirma que se encuentra en proceso de actualización del Acuerdo 010 de 2004 (Se deroga el Acuerdo), con el fin de reemplazarlo por un manual para la administración y manejo de recursos propios.

Ahora bien, en el año 2012 el INPEC anunció la construcción de seis colonias agrícolas y seis mega cárceles, con el objetivo de descongestionar las cárceles del país y de darle un trato diferente a los presos. Cárceles donde se tenga en cuenta sus tradiciones y culturas. Este proyecto fue planteado por el Batallón de Ingenieros del Ejército, sin embargo, la USPEC aseguró que el proyecto fue frenado el año pasado por no cumplir con las especificaciones internacionales de seguridad.

Tal como lo plantea Huertas-Díaz et al. 2012, en su artículo *Colonias penales agrícolas de los siglos XIX y XX como sustitución de la pena de prisión tradicional en Colombia*, "las colonias penales agrícolas son un avance, independientemente de que unos países hayan realizado violaciones a los derechos fundamentales en estos establecimientos, generado la clausura y optado por la "prisión tradicional", en donde se mezcla la violencia, el hacinamiento y la reproducción del crimen. Por tanto,

se propone al legislador la búsqueda de la emancipación de la prisión tradicional y propender su remplazo por instituciones abiertas y semiabiertas, para lograr el cometido del fin de la pena".²⁰

Por lo expuesto, consideramos necesario ampliar el número de personas que se benefician en estos tipos de establecimientos incluyendo a las personas privadas de la libertad por sentencia condenatoria por los delitos establecido dentro del Código Penal, toda vez que las Penitenciarías Productivas están destinadas a atacar el problema del hacinamiento y generar una efectiva resocialización de los condenados.

El proyecto busca crear las Penitenciarías Productivas mediante la implementación de alianzas público-privadas, para garantizar la continuidad y producción de estas, proporcionando condiciones favorables para la futura reinserción social del interno a la sociedad con la participación y ayuda de la comunidad y de las instituciones sociales y comerciales, en las mejores condiciones posibles y con el debido respeto de los intereses de las víctimas. Existiendo condiciones que permitan a los internos obtener competencias laborales que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan resarcir económicamente a sus víctimas, contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio, de acuerdo con las capacidades de los programas institucionales diseñados. El Gobierno Nacional reglamentará todo lo atinente a la implementación de la presente Ley.

ALIANZAS PUBLICO PRIVADAS

Los altos índices de hacinamiento de la población carcelaria en Colombia, necesariamente nos remiten a la falta de infraestructura penitenciaria y carcelaria, por ello es que proponemos la construcción y operación de esta infraestructura mediante la figura de las Alianzas Público-Privadas APP, tal y como lo señala el Grupo Banco Mundial:

"Las alianzas público-privadas (APP) pueden ser un instrumento para satisfacer estas necesidades de servicios de infraestructura. Cuando las APP se diseñan correctamente y se implementan en entornos regulatorios equilibrados pueden aportar mayor eficacia y sostenibilidad a la prestación de servicios públicos como agua, saneamiento, energía, transporte, telecomunicaciones, atención de salud y educación. Las APP también pueden permitir una mejor distribución de riesgos entre las entidades públicas y privadas."

La norma las define como "un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio."

Es así como el Proyecto de Ley No. 115 de 2019 Cámara "Por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones" Autoriza al Gobierno Nacional a realizar Alianzas Público Privadas (APP) en un marco regulatorio equilibrado, en el que la vigilancia y custodia de los condenados continúa bajo el Estado Colombiano y la APP funciona como instrumento de vinculación de capital privado para financiar la infraestructura necesaria para la creación, organización y administración de los servicios de las Penitenciarías Productivas; salvo las funciones de seguridad, custodia y vigilancia, como se reitera, en el Sistema

²⁰ Huertas-Díaz, Omar, López-Benavides, Lynda Layda, & Malaver-Sandoval, Carlos Mario. (2012). Colonias penales agrícolas de los siglos XIX y XX como sustitución de la pena de prisión tradicional en Colombia. *Revista Criminalidad*, 54(1), 313-338. Retrieved August 29, 2019 [en línea]

Penitenciario y Carcelario que continuarán a cargo del INPEC, teniendo en cuenta que el Código Penal Colombiano Ley 599 de 2000, establece en su artículo 4 la función de la pena señalando que está, cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado, la cual debe estar en cabeza del Estado, ya que el monopolio de la fuerza por parte del Estado no se le entrega al privado.

El proyecto de ley busca por un lado la no vulneración de derechos humanos en los centros de penitenciarías para los condenados y que la finalidad de la pena en el sistema progresivo penitenciario en Colombia pueda realmente operar bajo la égida de una política criminal garantista en nuestro Estado Social de Derecho, en el que se reitera el monopolio de la fuerza continua en cabeza del Estado y, por el otro, que los privados, tal y como se advirtió precedentemente la vinculación de capital privado al desarrollo de obras de infraestructura penitenciarías, establecida en la Ley 1508 de enero del 2012, la cual en este momento puede ser una pieza clave para comenzar a disminuir los índices de hacinamiento dramáticos que hoy tenemos y que coinciden con los altos índices de reincidencia criminal.

Es de anotar que la Ley 1508 de enero del 2012 se creó para incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura tanto productiva como social que requiere el país mediante la Alianzas Público Privadas (APP's) la cual opera como la unión de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno y los empresarios y/o inversionistas para impulsar, desarrollar y mantener obras y proyectos de infraestructura en todos los sectores de la infraestructura tanto productiva como social, en el caso que nos ocupa para proveer y mantener a largo plazo infraestructura pública penitenciaria y ofrecer servicios dignos y adecuados a los condenados, para unas condiciones dignas frente a lo que ocurre con las cifras que en el presente proyecto de ley presentamos.

Mediante el Decreto 4150 de 2011 "Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura", se estableció que entre las funciones de la USPEC se encontraba la de celebrar alianzas público-privadas y la potestad de realizar contratación con terceros para hacer seguimiento a este tipo de contratos. Es así que entré las funciones de la Dirección de Gestión Contractual de esta entidad, el artículo 23 numeral 8 indica:

ARTÍCULO 23. Dirección de Gestión Contractual. Las funciones de la Dirección de Gestión Contractual son las siguientes:

8. *Elaborar estudios encaminados a definir modelos alternativos para el suministro de los bienes, el desarrollo de las obras, la atención y prestación de los servicios para el desarrollo de las funciones institucionales y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), de manera directa, o a través de convenios interinstitucionales, convenios de asociación entre entidades públicas, de la tercerización de servicios o de alianzas público-privadas, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, en coordinación con la Oficina Asesora Jurídica y demás dependencias de la entidad.*

Por tanto, el modelo de APP no es ajeno a la realidad de la entidad y lo que se propone en este proyecto es diversificar la aplicación de esas alianzas para financiar infraestructura, administración y operatividad de un modelo penitenciario enfocado a aumentar los índices de éxito de los procesos de resocialización.

De igual manera este proyecto de ley pretende generar una alternativa para reducir el costo de mantenimiento de las personas privadas de la libertad para el Estado. De esta manera como respuesta

a un derecho de petición radicado ante el INPEC, evidenciamos que el costo anual por preso, para el año en curso (2019), se encuentra alrededor de \$18.000.000 una cifra considerable teniendo en cuenta los diversos sectores que se podrían ver beneficiados si este costo logra disminuirse. Por otro lado, si pensamos en un programa de resocialización con acompañamiento se podría estimar que puede costar al año \$5.760.000 pesos²¹ por persona, de manera que según estos datos y pensando en que un sindicado haga parte de un programa de resocialización con acompañamiento no estaría recluida en un centro penitenciario, por cada peso invertido en el programa el Estado podría ahorrarse hasta \$2,21 pesos.

Concepto	Valor
Costo de una persona privada de la libertad (al año):	\$ 12.732.392
Costo del proceso de resocialización por persona (al año):	\$ 5.760.000
Por Cada peso invertido en resocialización se ahorran:	\$2.21

Tabla 5. Costos y ahorros por inversión en resocialización.

Si se contrastan de igual manera la apropiación presupuestal del INPEC de los últimos cinco años, se evidencia que más del 90% del presupuesto se destinó a gastos de funcionamiento de la entidad.

CONCEPTO	PRESUPUESTO				
	2014	2015	2016	2017	2018
A. Funcionamiento (gastos de personal, gastos generales, Transferencias corrientes, Gastos de comercialización y producción)	919.995,10	910.974,50	964.140,70	1.024.438,40	1.071.333,80
C. Inversión	3.000,00	3.000,00	3.183,30	3.352,60	1.498,80
Ejecución	93,32%	95,52%	97,25%	97,45%	96,95%

Tabla 6. Histórico de destinaciones del PGN para el INPEC en miles de millones de pesos.

De igual manera tiene proyectado para el proyecto de presupuesto del año 2020 el INPEC tiene proyectado un presupuesto total de 1,37 billones de pesos (\$1,374,350,127,818.00), adicionado a los 1,17 billones de pesos (\$1,172,203,840,000.00) que tiene proyectados el USPEC, donde el 99,85% del presupuesto del INPEC y el 70,31% del presupuesto del USPEC corresponde al funcionamiento de las entidades.

En discusiones que proyectó el gremio de la seguridad privada en el 2018, aseguran que el costo mensual por preso es de US\$1.200, pero que con la implementación de APP se podría llegar a proponer el costo de US\$450 por preso. ²²

²¹ Tomando como base los \$480.000 mensuales que cada una de las personas recibirían por concepto de participar en el programa. La multiplicación de los \$480.000 por 12 meses es lo que da como resultado el \$5.760.000. Datos obtenidos por el Departamento Nacional de Planeación estimando el costo de un programa de resocialización de la Agencia Colombiana para la Reinserción y la Normalización.

²² EL ESPECTADOR. 2018. La propuesta para enfrentar el hacinamiento carcelario. [en línea]

Si bien en esta propuesta se proponía que el gremio de la seguridad privada CONFEVIP financiará el 30% de los costos para la creación de 30 nuevos centros penitenciarios, en el proyecto de ley se deja a potestad del Gobierno Nacional la estructuración de las APP para las penitenciarías productivas.

En declaraciones del director del USPEC Dr. Ricardo Gaitán, en sesión de debate de control político en la comisión primera de la cámara de representantes del 27 de agosto de 2019:

*"(...) tenemos una operación mercantil para el tema de alimentación por el orden de 411.000 millones de pesos que se realizó con la bolsa mercantil colombiana bajo la figura de menor costo. Ese contrato va hasta agotamiento próximo en Noviembre de este año y en este contrato lo que tenemos es que el presupuesto nos indica que de acuerdo con las personas que estamos atendiendo el costo mes por persona privada de la libertad en alimentación es de 290.000 pesos."*²³

Si estableciéramos este costo como promedio del costo de alimentación de una PPL y la extrapoláramos a la totalidad de la población intramural (124.333 personas), tendríamos que el USPEC invertiría aproximadamente 36 mil millones de pesos (\$ 36.056.570.000) al mes en solo alimentación de la población privada de la libertad.

Por todas estas razones, la aplicación de medidas efectivas para aumentar los índices de resocialización permitirían utilizar de modo más eficiente el sistema de justicia penal, por ejemplo, al permitir que la persona permanezca con su familia y continúe con sus actividades, priorizando su proceso de resocialización, reintegración y el reconocimiento de los valores que dejó de lado cuando cometió el delito. Además, permite la participación de la sociedad afectada con el comportamiento.

Los costos del sistema penitenciario no son despreciables, es importante buscar alternativas que busquen optimizar el manejo de recursos del estado, que garanticen la efectividad de la resocialización de los presos y que ayuden a disminuir los índices de hacinamiento. Con este proyecto de ley se plantea un modelo como alternativa de solución a la crisis de hacinamiento, que genere ahorros que podrían verse reflejados en mayores finanzas disponibles para inversión en los procesos de mantenimiento y proyectos de apoyo psicosocial y de resocialización en los demás centros penitenciarios nacionales.

IX. EL TRABAJO PENITENCIARIO EN COLOMBIA

La Corte Constitucional, en la Sentencia C -394 del 7 de septiembre de 1995 manifiesta que los artículos 84 y 85 de la ley 65 de 1993, que se refieren a **PROGRAMAS LABORALES Y CONTRATOS DE TRABAJO Y REMUNERACIÓN DEL TRABAJO, AMBIENTE ADECUADO Y ORGANIZACIÓN EN GRUPOS** respectivamente, *"son normas destinadas a garantizar e incentivar la labor productiva dentro de los establecimientos carcelarios, en beneficio de los propios reclusos. Son normas que, además, tienen en cuenta las garantías mínimas que la Constitución Política consagra para el trabajo, naturalmente no en toda la extensión prevista en el artículo 53 superior, por cuanto, como es obvio, para estos efectos debe tenerse en cuenta la especial situación en que se encuentran los detenidos. En manera alguna puede pretenderse que dentro de un establecimiento carcelario tenga plena vigencia el régimen laboral que rige para el común de los trabajadores; sería inconcebible, por ejemplo, para los reclusos el que se garantizara el derecho a constituir sindicatos o asociaciones (Art. 39 C.P.) o el derecho a salir de vacaciones.*

²³ Comisión Primera de la Cámara de Representantes. 27 de agosto de 2019. Video min 2:45:52. [\[en Línea\]](#)

Sin embargo, en el caso concreto de los contratos de trabajo, advierte la Corte que en principio el trabajo realizado por los internos, en los términos de los artículos 84 y 86, consiste en una prestación de servicios de naturaleza civil, en el cual no existe propiamente relación de subordinación, más aún cuando no se configura un contrato de trabajo entre el interno y un patrono, ni seden, por ende, los elementos que tipifican dicho contrato ya que, como lo establece claramente el artículo 84, los internos no pueden contratar directamente con particulares. En la eventualidad de que se configurara la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, habría lugar al pago de un salario proporcional equivalente al número de horas trabajadas, con base en el salario mínimo legal vigente. Por lo demás, en los casos en que un recluso trabajare al servicio de otro bajo alguna de las modalidades permitidas legal o reglamentariamente, dicha relación deberá regirse por las normas laborales vigentes".

El tratamiento penitenciario debe diseñarse y realizarse conforme a la dignidad humana, las necesidades y la personalidad de cada sujeto. Por su parte, la Corte Constitucional²⁴ y la Organización Internacional del Trabajo²⁵, han establecido que el trabajo desempeñado por personas privadas de la libertad, cuyo objeto es la resocialización, debe ser entendido como un tipo de trabajo diferente al trabajo en libertad, cuyo fin es la producción de capital. Dicha diferencia implica que sus características y condiciones de desempeño y desarrollo son diferentes, por lo que sus particularidades le hacen merecedor de una regulación especial.

Sin embargo, la reglamentación contenida en el Título VII del Código Penitenciario y Carcelario, referente al trabajo penitenciario, no evidencia lo mencionado anteriormente, y, por el contrario, el trabajo realizado por personas privadas de la libertad en el ordenamiento colombiano:

- A. Es parte del tratamiento penitenciario;
- B. Tiene como fin u objeto servir como parte del proceso de resocialización del individuo; y,
- C. El estado, a través del INPEC, es el encargado de determinar cómo se debe realizar el tratamiento penitenciario.

En la actualidad el trabajo penitenciario se encuentra regulado por el decreto 1758 de 2015

"Por el cual se adiciona al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, un Capítulo 10 que regula las especiales condiciones de trabajo de las personas privadas de la libertad", el cual se tuvo en cuenta en la estructuración del proyecto de ley, específicamente en los temas referentes de los derechos y las condiciones laborales de los internos en las Penitenciarías Productivas cumplan con los estándares de seguridad y dignidad, y que en el caso de las APP estas condiciones sean vigiladas por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El articulado propuesto por el PL 121 de 2019C *"Por medio del cual se modifican algunas disposiciones de la ley 65 de 1993 Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario"*, busca que las 124.333 personas que se encuentran privadas de la libertad en Colombia, contribuyan con un porcentaje razonable que permita entre otras cosas fortalecer la infraestructura y mejoramiento de los

²⁴ Al respecto se pueden consultar varias sentencias como la C-394 de 1995, T-718 de 1999, T-1077 de 2005, T1326 de 2005, T-429 de 2010, T-865 de 2012, T-756 de 2015, entre otras.

²⁵ Oficina Internacional del Trabajo, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1ª), Conferencia Internacional del Trabajo 91ª reunión, primera edición, 2003, p. 113.

centros penitenciarios, a partir del descuento que se les efectuara en la remuneración a todos aquellos internos que opten por ser parte de los programas de trabajo que se ofertaran de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Trabajo en labor articulada con el Ministerio de Justicia y del Derecho y los directores de los centros de reclusión.

TRABAJO PENITENCIARIO INDIRECTO

El Ministerio del Trabajo en la resolución 4020 de 2019 regula y establece unos parámetros claros para el trabajo penitenciario indirecto, dichos parámetros serán acogidos y desarrollados por el proyecto de ley 115 de 2019, sobre la resocialización de los internos en Colombia.

En este sentido la resolución 4020 de 2019, será una guía para el entendimiento de lo que se entiende por trabajo penitenciario indirecto, establecerá los convenios y contratos del trabajo penitenciario, la jornada de trabajo, la afiliación, cotización y cobertura en el Sistema de Riesgos Laborales, seguridad y salud, prohibiciones y obligaciones de las personas que desarrollen trabajo penitenciario en la modalidad indirecta.

En este sentido, en cuanto a la definición del trabajo penitenciario indirecto se entiende como *"aquél que realizan las personas privadas de la libertad como mecanismo de resocialización y redención de pena, dentro o fuera de los establecimientos de reclusión, a través de convenios o contratos en los que participan los establecimientos de reclusión como entidades públicas y privadas o personas naturales"*. Esta definición se hace aplicable para el caso de las Alianzas Público Privadas que plantea el proyecto de ley, las Penitenciarías Productivas se constituirán como espacios propicios para la realización de esta modalidad de trabajo penitenciario.

Por otra parte, se establece en el artículo 6 de la resolución 4020 de 2019 que la afiliación, cotización y cobertura en el Sistema de Riesgos Laborales se desarrollará de la siguiente manera:

"La entidad o persona natural contratante que suscriba convenios o contratos para la modalidad de trabajo penitenciario indirecto deberá realizar la afiliación del trabajador privado de la libertad vinculados a los mismos y el pago de las respectivas cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo con la remuneración que perciba aquél, sin que el Ingreso Base de Cotización pueda ser inferior en ningún caso a un (1) un salario mínimo legal mensual vigente.

Para el efecto se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. La tarifa de cotización a pagar en riesgos laborales se determinará de acuerdo con la actividad económica principal de la entidad o persona natural contratante o del establecimiento de reclusión donde se preste el servicio, debiéndose pagar la tarifa más alta.
2. La afiliación, novedades y pago se realizarán a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA), como trabajador independiente en los términos señalados en la Sección 5 del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015.
3. Si la persona privada de la libertad se encuentra afiliada como cotizante al régimen contributivo en salud y al régimen de pensiones y tiene una orden de trabajo autorizada por la entidad responsable del establecimiento de reclusión, deberá realizar la afiliación al Sistema de Riesgos Laborales como trabajador independiente en la forma señalada en la Sección 5 del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 y pagar la cotización correspondiente"

La resolución 4020 también establece para la Seguridad y salud en el trabajo penitenciario indirecto que:

"Artículo 7°. Seguridad y salud en el trabajo penitenciario indirecto. La entidad o persona natural contratante deberá incluir a las personas privadas de la libertad que desarrollan el trabajo penitenciario indirecto en su Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y debe aplicar en lo que resulte pertinente, lo dispuesto en el Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015.

La entidad o persona natural contratante deberá asumir el pago de los exámenes médicos ocupacionales de ingreso, periódicos y de egreso, suministrar los elementos de protección personal que requieran las personas privadas de la libertad para el desarrollo seguro de sus labores; así mismo, debe brindar inducción y/o entrenamiento y proveer prendas de calzado y vestido de labor".

LA NECESIDAD DE RECONCEPTUALIZACIÓN DEL TRABAJO PENITENCIARIO

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha advertido que la mayor parte de las actividades que el INPEC califica como idóneas para la redención de penas, se consideran como actividades laborales desarrolladas bajo la modalidad de administración directa; lo que en la práctica supone que los reclusos deben recibir una remuneración a cambio de sus servicios. Así, por ejemplo, actividades como las de monitores de aseo, monitores de educación, bibliotecarios, etc., son remuneradas con una bonificación que apenas si alcanza el 10% del salario mínimo legal diario vigente.

En concepto del Ministerio, esta práctica acarrea dos problemas: i) si se considera que estas actividades son una forma de trabajo penitenciario bajo la modalidad de administración directa, el INPEC estaría incumpliendo su obligación de reconocer una remuneración equitativa, esto es, similar al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente; y ii) el número de cupos para el desarrollo de actividades de trabajo estaría limitado por la disponibilidad presupuestal para pagar la mínima remuneración que actualmente reciben los reclusos.

La práctica de cancelar una pequeña remuneración por ciertas actividades prestadas por los reclusos en beneficio propio de la población privada de la libertad, obedece a una confusión consistente en considerar que todas las actividades "laborales" para propósitos de redención de pena constituyen formas de trabajo penitenciario y, por ende, deben ser remuneradas.

En criterio de la Cartera de Justicia esto no es así, pues ciertas actividades están directamente asociadas al régimen penitenciario propio de la ejecución de la pena de prisión, de modo que, si bien se trata de labores que propenden por la resocialización del recluso, razón suficiente para que se les valore para efectos de redención de pena, no constituyen propiamente trabajo penitenciario o, lo que es lo mismo, no deben ser remuneradas.

Lo anterior no constituye una interpretación caprichosa, por el contrario, encuentra fundamento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En particular, la Convención Americana de Derechos Humanos prevé en su artículo 6° que a renglón seguido expresa:

"No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo: [...] a. los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona reclusa en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado"

Así pues, lo que se propone es que el concepto de trabajo penitenciario se reserve para las actividades que hoy se desarrollan bajo la modalidad de administración indirecta, así como para unos pocos servicios ejecutados a favor del INPEC que sobrepasan las actividades asociadas a la ejecución de la

<p>pena de prisión, tal como sucede con los reclusos que integran las brigadas de mantenimiento de la infraestructura de algunos penales.</p> <p>De este modo, se lograrían materializar las subreglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y desarrolladas en la ley en materia de equiparación de la remuneración recibida por los reclusos frente al salario mínimo legal, así como ampliar el número de cupos en actividades de trabajo como medio de redención de pena; pues la ejecución de buena parte de tales actividades no estaría sujeta al pago de remuneración alguna.</p> <p>LA RECONCEPTUALIZACIÓN COMO RESPUESTA AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO</p> <p>Al respecto, sea lo primero señalar que distintos convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano, hacen mención a los servicios prestados por los reclusos y a las condiciones que debe garantizarse para su desarrollo. Así por, ejemplo, Colombia ratificó el Convenio 29 (1930) de la OIT relativo al trabajo forzoso y el Convenio 105 (1957) de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso. También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.</p> <p>Este <i>corpus iuris</i>, a grandes rasgos, prevé la prohibición de trabajo forzoso, exceptuando de este concepto las labores impuestas a modo de pena por una autoridad judicial y las actividades asociadas al cumplimiento de la pena privativa de la libertad. De igual modo, los referidos tratados internacionales reivindican la dignidad humana de la población privada de la libertad y demandan que la pena privativa de libertad, y por ende las actividades desarrolladas por los internos durante su ejecución, se desarrollen en condiciones que garanticen su integridad física, salud y seguridad.</p> <p>De los señalados referentes normativos, cabría destacar las reglas mínimas de tratamiento de reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977; instrumento que dispone lo siguiente en materia de trabajo penitenciario:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. <i>Preven que se impartirá formación profesional útil a la población privada de la libertad, en especial a los jóvenes, y que dentro de los límites del régimen penitenciario se permitirá a los reclusos la libre escogencia de la actividad que deseen desarrollar.</i> II. <i>Se exhorta a los Estados para que la organización y métodos del trabajo penitenciario se asemejen lo más posible a las actividades que los internos podrían desarrollar en libertad. Lo anterior, con miras a evitar modelos ocupacionales cuyo único propósito es la gestión del tiempo al interior de la prisión, y que en nada contribuyen a la capacidad del recluso para desarrollar una actividad productiva en libertad.</i> III. <i>Se precisa que el fin resocializador de la pena de prisión no puede estar supeditado a la obtención de beneficios pecuniarios por una industria penitenciaria.</i> IV. <i>Preven que las granjas e industrias penitenciarias deberán estar, preferentemente, bajo la administración de las autoridades penitenciarias y no de contratistas privados. En todo caso, los internos que presten servicios para particulares, deberán ser custodiados por personal penitenciario.</i> 	<ol style="list-style-type: none"> V. <i>Se establece que, cuando los reclusos presten sus servicios a particulares, estos "pagarán a la administración el salario normal exigible por dicho trabajo teniendo en cuenta el rendimiento del recluso"</i> VI. <i>Se dispone que "Los establecimientos penitenciarios deberán tomar las mismas precauciones que se prescriben para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores libres, y se tomarán disposiciones para indemnizar a las personas reclusas por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en condiciones similares a las que la ley dispone para los trabajadores libres"</i>²⁶ VII. <i>"En el numeral 75 se prevé que una ley o un reglamento administrativo fijará el número máximo de horas de trabajo para los reclusos por día y por semana, teniendo en cuenta los reglamentos o los usos locales seguidos con respecto al empleo de los trabajadores libres, debiendo asimismo preverse un día de descanso por semana y tiempo suficiente para la instrucción y otras actividades previstas para el tratamiento y la readaptación del recluso"</i> VIII. <i>Finalmente, las Reglas Mínimas establecen que el trabajo penitenciario, entendido como el desarrollo de actividades productivas con aptitud para generar lucro, ya sea a favor de particulares o del propio Estado, deberá ser remunerado.</i> <p>Del análisis de la normatividad internacional parece válido concluir que ni el Derecho Internacional convencional, ni la costumbre internacional ni tan siquiera las normas de <i>soft law</i>, exigen que todos los servicios prestados por los reclusos sean objeto de remuneración, en particular, nada obliga que las actividades directamente asociadas a la ejecución de la pena de prisión y al desarrollo del tratamiento penitenciario deban ser remuneradas.</p> <p>La obligación que sí existe en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y que el presente proyecto recoge y desarrolla, es el pago de una remuneración idéntica a la pagada a cualquier trabajador cuando el interno preste sus servicios a un particular, y de una remuneración equivalente cuando preste su mano de obra a favor del propio Estado en actividades que no están dirigidas a la propia población privada de la libertad y que escapan al ámbito del tratamiento penitenciario.</p> <p>La normativa propuesta en el PL 121 de 2019 no deroga regímenes de trabajo penitenciario antes explicados, esto es, el trabajo bajo modalidades de administración directa e indirecta; sencillamente posibilita que los internos sean vinculados laboralmente por empleadores particulares del sector privado, quienes deberán cumplir todas las obligaciones legales derivadas del contrato de trabajo que material y jurídicamente sean compatibles con la privación de la libertad del trabajador. A efectos de garantizar esta compatibilidad, la norma propuesta prevé que la validez de los contratos de trabajo suscritos con los internos, estará sujeta a la aprobación previa del Ministerio del Trabajo y el empleador.</p> <p>De tal manera, la presente iniciativa, pretende superar la incertidumbre actualmente existente acerca de, por ejemplo, a quien corresponde afiliar al interno al sistema de riesgos profesionales o quien es</p> <p>²⁶ Interpretación de las Reglas Mínimas contenida en el informe "El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario. Situación legal y reglamentaria". Noviembre de 2011, OIT y Agencia Uruguaya para la Cooperación. El documento puede consultarse en la página web http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-srosantiago/documents/genericdocument/wcms_198482.pdf</p>
<p>el llamado a proveer los implementos necesarios para el desarrollo de la actividad contratada, obligaciones que en adelante corresponderán al particular que obre como empleador.</p> <p>X. SOBRE LOS BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS Y LA REDENCIÓN DE LA PENA</p> <p>La redención de la pena es un derecho que permite al sentenciado acortar el tiempo de permanencia en el establecimiento penitenciario mediante la acumulación de los días redimidos, que la permitirá alcanzar la libertad definitiva con anticipación a la fecha fijada para el cumplimiento de la condena u obtener los beneficios penitenciarios de prelibertad como la semi-libertad y la liberación condicional con anticipación, de tal suerte que se convierte en un buen mecanismo coadyuvante al tratamiento del interno, toda vez que lo incentiva al trabajo o la educación y consolida estas dos acciones como pilares fundamentales de la rehabilitación, teniendo como soporte la disciplina.</p> <p>La Honorable Corte Constitucional Colombiana, mediante la Sentencia T-718 de noviembre de 2015, sustenta que la redención de la pena es la "única fuente de materialización de la resocialización del penado que accede al descuento de días de prisión física por realizar determinadas actividades, entre ellas, el estudio y el trabajo".</p> <p>En Colombia, la Ley 1709 de 2014 en su artículo 64, incluyó en la ley 65 de 1993, actual código penitenciario y carcelario, el artículo 103 A, que establece: "Derecho a la redención. La redención de pena es un derecho que será exigible, una vez la persona privada de la libertad cumpla los requisitos exigidos para acceder a ella. Todas las decisiones que afecten la redención de la pena, podrán controvertirse ante los Jueces competentes".</p> <p>El Código Penitenciario y Carcelario, señala diversas formas de redimir la pena para las personas privadas de la libertad, las cuales pueden ser a través de actividades como el trabajo penitenciario (Art. 79), la educación o estudio por parte del interno (Art. 94), la enseñanza (Art. 98) y otras actividades como las literarias, deportivas, artísticas y comité de internos (Art. 99). De igual manera se regulan los días abonados por esta redención dentro de la Ley 1709 de 2014.</p> <p>El artículo 97 estipula la redención de pena por estudio (Artículo modificado por el artículo 60 de la Ley 1709 de 2014), a los condenados a pena privativa de la libertad, a quienes se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio.</p> <p>El artículo 98 señala la redención de la pena por enseñanza (Artículo modificado por el artículo 61 de la Ley 1709 de 2014), los condenados que acrediten haber actuado como instructor de otros, en cursos de alfabetización o de enseñanza primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior tendrá derecho a que cada cuatro horas de enseñanza se le computen como un día de estudio, siempre y cuando haya acreditado las calidades necesarias de instructor o de educador, conforme al reglamento.</p> <p>El artículo 494 de la Ley 600 de 2000, prevé que la redención de pena por trabajo, estudio y enseñanza es concedida por el Juez de Ejecución de Penas conforme a las previsiones del Código Penitenciario y Carcelario. El juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, para conceder o negar la redención de la pena debe tener en cuenta la evaluación que se haga del trabajo, la educación o la enseñanza. En esta evaluación se considerará la conducta del interno, cuando la evaluación es negativa, el juez se abstendrá de conceder dicha redención.</p>	<p>Finalmente, se hace necesario reformar la normatividad vigente en relación con aquellos condenados por delitos que representan cierta gravedad para la sociedad, como son los delitos de feminicidio, feminicidio agravado y demás delitos señalados en el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014 por el cual se modificó el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, en el sentido de que el análisis por parte del juez de ejecución de penas para la redención de la pena por trabajo, estudio, enseñanza sean más exigentes y rigurosos en la medida en que se estudie a fondo cada uno de los casos de las personas condenadas por los delitos anteriormente mencionados, buscando así una mejor resocialización para el condenado, logrando la aprehensión y perfeccionamiento de algún arte u oficio con más tiempo de dedicación, que le permita ocupar su mente por mayor tiempo y le permite devengar recursos por fuera de los muros de la cárcel, desarrollando una actividad legal que lo aleje de la comisión de delitos y así evitar que reincida al momento de salir del establecimiento de reclusión.</p> <p>Es con este fin que se busca que la redención de la pena se haga con un propósito resocializador en lugar de que se haga como la forma de acortar la sentencia sin llevar a cabo ningún propósito más que el de cumplir un requisito. Tal y como lo establece el Informe de Derechos Humanos del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes:</p> <p>"Sin embargo, como se vio de manera previa, las tasas de reincidencia en la comisión de delitos no han disminuido, a pesar de que se prestan herramientas para la resocialización de los individuos que se encuentran privados de la libertad. Esto se puede dar por dos motivos en concreto. El primero de ellos es que las actividades laborales o educativas que se realizan dentro de los establecimientos penitenciarios dan lugar a redención de pena, lo que significa una disminución en el tiempo de la condena. Lo anterior da lugar a que gran parte de los reclusos acudan a estos mecanismos por ese objetivo, y no por un ánimo, debido a las precarias condiciones de las cárceles en Colombia, lo que impide el objetivo de re-socialización."</p> <p>En el caso de la reforma al Permiso de 72 horas, y el permiso de salida sin vigilancia durante 15 días continuos y sin que excedan los 60 días al año, dentro de los requisitos actuales para acceder a este beneficio no se tiene en cuenta la gravedad del delito cometido, ni la peligrosidad del condenado, por cuanto pueden reincidir durante el tiempo que dure este beneficio, tal como se ha evidenciado en casos anteriores, cuando a un condenado por homicidio en menor de edad, se le concedió este beneficio y durante este permiso asesinó a otra menor de edad.</p> <p>Con el proyecto de ley se pretende mejorar la evaluación para acceder a estos beneficios, que no se trate de un "check list" de requisitos objetivos que se cumplan, sino que se hace necesario que el Juez de Ejecución de Penas analice de fondo la peligrosidad del condenado, la gravedad del delito por el cual se encuentra privado de la libertad y si existen o no otras investigaciones en curso o condenas penales contra el interno para así definir sobre la concesión de estos beneficios.</p> <p>XI. INICIATIVA LEGISLATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley se ajusta a las facultades conferidas al congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los Artículos 150 y 154 de la Constitución Política y concordantes, en consonancia los preceptos de la Ley 5 de 1992, para la iniciativa legislativa, así como a la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional.</p> <p>El presente Proyecto de Ley, garantiza y desarrolla el cumplimiento de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política y cuya finalidad es la de fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia bajo los parámetros del sistema progresivo penitenciario del que precedentemente se expuso.</p>

En materia del gasto público, referente a las partidas presupuestales a las que pudiere llegar autorizar el proyecto de la referencia, es de señalar que frente a lo dispuesto en el presente Proyecto de Ley, en materia del gasto público, la Sentencia C 490/94, ha manifestado, en este sentido: *"Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales"*²⁷

La Corte Constitucional ha diferenciado, en reiteradas ocasiones, los diversos momentos del gasto público, y la distinción entre la Ley que decreta un gasto y la Ley anual de presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se consideran deben ser ejecutadas durante el período fiscal correspondiente, como se desprende de la Sentencia C-324 de 1997²⁸.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la corte Constitucional, señala que *"...la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar 'apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales' y 'partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales'. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental"*²⁹.

El artículo 150 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha manifestado la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: *"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el gobierno nacional... No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del estado a empresas industriales o comerciales"*.

²⁷ (Gaceta Constitucional N°67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

²⁸ Sentencia C-324 de 1997 Corte Constitucional. OBJECIÓN PRESIDENCIAL-Alcance del examen de la Corte. CONGRESO DE LA REPUBLICA-Aprobación leyes que comporten gasto público/GOBIERNO-Inclusión de gasto público en proyecto ley de presupuesto.

²⁹ Sentencia C-859-2001 Corte Constitucional. LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-No imposición al Gobierno de incorporación en el Presupuesto General/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Competencias concurrentes/GASTO PUBLICO-Ordenación por legislador/GASTO PUBLICO-libertad del ejecutivo de incorporación al presupuesto General/GASTO PUBLICO-No imposición al Ejecutivo de inclusión en ley anual de presupuesto.

Así, tal y como, lo ha expresado y decantado la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible esta iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859/01: *"Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable"* (...). Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el presupuesto general de la Nación³⁰. Y tal, como está el Proyecto de Ley, la autorización contenida en él, no constituiría, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público que este proyecto pudiere conllevar.

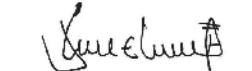
³⁰ Sentencia C-859-2001 Corte Constitucional. GASTO PUBLICO-Iniciativa legislativa.


PROPOSICIÓN

Por las razones precedentemente expuesta, en consonancia con los Principios Constitucionales contenidos en el Capítulo 3 del Título VI de la Constitución Política de Colombia y Legales previstas en la Ley 5 de 1992 que las soportan, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, en razón del reparto de competencias autorizado por la Constitución Nacional, solicitamos a esta Honorable Corporación, darle el trámite constitucional al Proyecto de Ley en mención.

De los Honorables Congresistas



JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Huila


JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar


EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara
 Bogotá D.C.


MARGARIA MARIA RESTREPO ARANGO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia


DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Guaviare


HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Cauquetá


ALVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Huila


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUFÍ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Risaralda


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
 Senador de la República

CONTENIDO

Gaceta número 688 - miércoles 12 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 201 de 2020 Cámara, por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 202 de 2020 Cámara, por medio del cual se adiciona el inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones..... 4

Proyecto de ley número 203 de 2020 Cámara, por medio de la cual la Nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del Fondo Nacional del Café..... 7

Proyecto de ley número 204 de 2020 Cámara, por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 11