



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1740

Bogotá, D. C., jueves, 18 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 65 de 1993- Ley 1801 del 2016- Ley 599 del 2000 - Ley 906 del 2004 y se adicionan otras disposiciones.

Bogotá, D. C. agosto 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la Cámara de Representantes

ASUNTO: radicación proyecto de ley

Respetado Secretario General:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República nos permitimos presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República el presente proyecto de ley, *por medio de la cual se modifica la Ley 65 de 1993- Ley 1801 del 2016- Ley 599 del 2000 - Ley 906 del 2004 y se adicionan otras disposiciones.*

Cordialmente,

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante la Cámara por Boyacá
Fecto Histórico

PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 65 de 1993- Ley 1801 del 2016- Ley 599 del 2000 - Ley 906 del 2004 y se adicionan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Objeto La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar el Código Penitenciario y Carcelario y otras disposiciones legales con el propósito de definir las competencias de las Entidades Territoriales consignadas en la Constitución Política buscando mejorar las condiciones del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano e integrando la política pública criminal con un enfoque en derechos humanos y resocialización efectiva.

CAPÍTULO 1

De los conceptos y principios rectores

Artículo 2º. Para efectos de la presente ley, se utilizará las siguientes definiciones:

POBLACIÓN POSPENADA. Se entenderá por Población Pospenada a aquellas personas que han vivenciado el ejercicio de la fuerza punitiva del Estado, desde el inicio del proceso investigativo y la detención policial hasta la determinación judicial correspondiente. Es decir que, en términos procesales, esto incluye a las personas sindicadas y condenadas sin importar si recibieron o no medida de aseguramiento con privación de la libertad.

POBLACIÓN POSPENITENCIARIA. Es una subcategoría de la población pospenada,

entendiéndola específicamente como aquellas personas que hayan estado privadas de la libertad en un establecimiento de reclusión del nivel nacional, departamental, distrital o municipal consecuencia de una condena por orden judicial, y que no se encuentre participando en procesos de reinserción o de reincorporación como consecuencia de su acogida a la ley de Justicia y Paz y/o a la Jurisdicción Especial para la Paz.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 9º de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

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.

La resocialización es la principal función primordial de la pena y de las medidas de seguridad, siendo un deber del Estado y un derecho que tiene la persona privada de la libertad y pospenadas. Para ello, el Estado deberá garantizar un proceso integral que contemple la resocialización desde dos dimensiones:

- **Plano individual:** Contar con las condiciones básicas de reclusión en aspectos como el uso y goce permanente de servicios públicos esenciales, adecuadas condiciones de alojamiento, alimentación, servicios sanitarios mínimos, y la garantía de los derechos humanos de acuerdo con los estándares internacionales, el desarrollo jurisprudencial y constitucional.

En el marco de las personas condenadas, se deberá contemplar la gravedad, los elementos, las circunstancias y demás dimensiones de la conducta punible; así como, la valoración del perfil psicosocial y sus antecedentes.

- **Plano comunitario:** Implicará el acompañamiento permanente de un equipo interdisciplinario de profesionales en ciencias sociales y de la salud, de la red de apoyo y de la familia de la persona, durante y después del periodo de privación de la libertad.

En el marco de las personas condenadas, se deberá buscar reconstruir el tejido social afectado por la comisión del delito, lo que implica la creación y fortalecimiento de programas que garanticen la realización de diversas actividades de orden laboral, educativo, deportivo y lúdico.

ARTÍCULO 4º. Adiciónese al artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 17. ENTIDADES TERRITORIALES EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO. Para efectos de la presente ley, se entenderá que las Entidades Territoriales u otras formas de asociación territorial que tendrán funciones en el Sistema Penitenciario y Carcelario serán los municipios, departamentos, Áreas Metropolitanas, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Distritos. Estas tendrán

competencias en la implementación, supervisión y evaluación de las políticas públicas en el Sistema Penitenciario y Carcelario, en sus respectivos ámbitos territoriales y participarán de la discusión nacional. Dichas competencias serán distribuidas de acuerdo con el marco constitucional y legal, con el fin de garantizar una atención integral a la población privada de la libertad.

Parágrafo: Las regulaciones correspondientes a Distritos, sólo serán aplicables a los siguientes: Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Medellín, Riohacha, Cali.

ARTÍCULO 5º. Se adiciona al artículo 15A de la Ley 65 de 1993: Principios que orientan el funcionamiento del Sistema Nacional. Se incorporarán los siguientes principios rectores de la administración pública con una visión orientada al Sistema Penitenciario y Carcelario.

COORDINACIÓN. Hace referencia como la comunicación constante y la acción sincronizada de las distintas autoridades administrativas para garantizar la armonía y la ejecución efectiva de los objetivos de la política pública criminal y penitenciaria, así como la optimización de los recursos disponibles. Se debe entender como aquella interdependencia de actores en el sector penitenciario y carcelario que permite a las entidades colaborar en la gestión de recursos (nacionales y territoriales) para asegurar que las políticas públicas sean efectivas en todas las regiones.

Las siguientes disposiciones serán sustanciales para el proceso de implementación de este principio:

a. Durante todo el proceso penal, desde el inicio del proceso hasta el acompañamiento de la población pospenada, se aplicará el principio de coordinación;

b. La coordinación debe incluir la participación a niveles nacionales y Entidades territoriales en la financiación y ejecución de proyectos de Política Pública Criminal;

c. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho deben fijar y asignar los recursos necesarios para el funcionamiento del Inpec;

d. La coordinación entre Entidades es fundamental para una adecuada distribución de los recursos;

e. La coordinación de autoridades carcelarias y penitenciarias con las Entidades encargadas de la administración de justicia.

COMPLEMENTARIEDAD. Este principio implica que la institución que tiene la competencia de la acción debe trabajar de forma conjunta para lograr garantizar una atención integral a la población privada de la libertad y población pospenada y la prestación de servicios o proyectos relacionados. Los municipios pueden usar mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios para implementación de acciones, programas y proyectos; lo cual

requerirá un diálogo interadministrativo entre los competentes.

CONCURRENCIA. Este principio se refiere a las competencias de las Entidades territoriales y Nacionales, que coexisten y son interdependientes para lograr los objetivos estatales en relación con la Política Pública Criminal. Las Instituciones encargadas del cumplimiento de funciones o la prestación de servicios podrán celebrar convenios o utilizar formas asociativas promovidas por las Entidades territoriales a cargo del funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.

SUBSIDIARIEDAD. Este principio se refiere al apoyo transitorio de Las Entidades Nacionales y/o territoriales a otras Entidades que por su capacidad o situación económica no puedan cumplir los objetivos, proyectos o programas definidos.

AUTONOMÍA. Las Entidades Territoriales dentro de sus competencias constitucionales y legales tienen autonomía para diseñar, implementar y evaluar políticas y programas penitenciarios y carcelarios ajustados a las particularidades de su territorio. El ejercicio de la autonomía no constituye un impedimento para la creación y el seguimiento a estándares mínimos de atención y tratamiento penitenciario y carcelario.

PARTICIPACIÓN. El Estado promoverá la participación de la sociedad civil, incluidas las comunidades vecinas a los establecimientos penitenciarios, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas penitenciarias y carcelarias. Se establecerán mecanismos de participación como consulta popular, cabildos y otros que generen un efecto vinculante así mismo las veedurías ciudadanas, en el marco del respeto de los Derechos Humanos y demás Derechos de la Población Privada de la Libertad.

PROGRESIVIDAD. Las políticas públicas en materia de Política Criminal y medidas implementadas, deben avanzar de manera gradual y sostenida hacia la mejora continua de las condiciones de vida y garantía de derechos de las personas privadas de la libertad, así como la población pospenada. Este principio implica que cualquier cambio debe estar orientado a generar avances en la garantía de derechos fundamentales, el acceso a servicios y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de Política Criminal.

La aplicación de este principio permitirá medir el progreso de la Política Criminal en Entidades territoriales, garantizando la mejora constante del bienestar de las personas en reclusión y pospenadas.

CAPÍTULO 2

Del nivel nacional

ARTÍCULO 6°. Adiciónese el artículo 10A de la Ley 65 de 1993.

El Ministerio de Justicia y del Derecho será responsable del diseño de la política de resocialización de la población privada de la libertad y pospenada en coordinación con las Entidades

Territoriales para lo cual se realizarán mesas de trabajo regionales en un término no mayor a nueve (9) meses a partir de la expedición de la presente ley.

Para garantizar la implementación de la política de resocialización, el Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará sus acciones con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y las Entidades Territoriales competentes. Estos organismos deberán cumplir sus funciones y presentar informes semestrales de gestión, los cuales se remitirán a la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior apoyarán el diseño de esta política a través de los diferentes instrumentos de asociación, cooperación y suscripción de convenios de conformidad con el régimen jurídico aplicable.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Justicia y del Derecho será el encargado de realizar el seguimiento al cumplimiento de la política de resocialización, estableciendo los indicadores de impacto y efectividad, con especial énfasis en el principio de progresividad. Además, se deberá garantizar la participación de la sociedad, de las personas privadas de la libertad y de la población pospenada en el monitoreo y evaluación de estos procesos.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 167. CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL. El Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado del Gobierno nacional responsable del diseño, implementación y seguimiento de la política pública criminal del Estado.

Son miembros del Consejo Superior de Política Criminal:

1. El Ministro de Justicia y del Derecho quien lo presidirá.
2. El Presidente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
4. El Fiscal General de la Nación.
5. El Ministro de Educación.
6. El Procurador General de la Nación.
7. El Defensor del Pueblo.
8. El Director General de la Policía Nacional.
9. Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC).
10. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).
11. El Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).
12. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
13. El Director General del Departamento Nacional de Planeación.

14. Dos(2) Senadores y cuatro(4) Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda, es decir, un Senador (1) y dos (2) Representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas.

15. Un representante por cada una de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).

16. Dos (2) representantes de la academia. Este deberá participar en un concurso de méritos, cuyos términos serán definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

La Secretaría Técnica del Consejo la ejerce la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho reglamentará el funcionamiento del Consejo, así como todos los asuntos relacionados con la Secretaría Técnica, la conformación de quóruns, agenda y programación de sus sesiones y el carácter vinculante de sus decisiones, conforme a las disposiciones anteriormente señaladas.

Parágrafo 1º. Las políticas públicas emitidas deberán abordar de manera integral la situación criminal y las condiciones del Sistema Penitenciario y Carcelario, garantizando los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y pospenada, tales como la dignidad humana, la salud, la educación y el trabajo. Se hará especial énfasis en el principio de progresividad, el cual se evaluará mediante la reducción del hacinamiento, la disminución de la tasa de criminalidad, el acceso efectivo a programas de resocialización, la resocialización laboral y educativa de la población pospenada, así como la mejora en las condiciones de infraestructura penitenciaria y el seguimiento a la reincidencia delictiva.

Parágrafo 2º. El Consejo Superior de Política Criminal deberá presentar al Congreso, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de esta norma, un informe sobre la situación del país en estas materias.

Parágrafo 3º. La Defensoría del Pueblo tendrá capítulos territoriales en donde se desarrollarán procesos de participación directa vinculantes en el diseño de la política criminal de la sociedad civil interesada, gremios económicos e instituciones gubernamentales locales.

Estos capítulos territoriales deberán implementar procesos de formación a nivel local en el reconocimiento de los procesos de violación de DD. HH., que se viven dentro de los centros de reclusión (tantos carcelarios como penitenciarios) que se encuentren ubicados en sus territorios.

ARTÍCULO 8º. Modifíquese el artículo 170 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así

ARTÍCULO 170. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LAS CONDICIONES DE RECLUSIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO.

La Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario se encargará de promover y verificar el respeto y garantía de los derechos humanos dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario. Esta Comisión tendrá como funciones y facultades las siguientes:

1. Evaluar y estudiar la eficacia de la normatividad existente en materia penitenciaria y carcelaria.

2. Realizar visitas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

3. Ser el órgano asesor del Consejo Superior de Política Criminal y de las autoridades penitenciarias en relación con la situación de derechos humanos, hacinamiento y condiciones dignas en el sistema penitenciario y carcelario.

4. Elaborar informes anuales sobre el estado de las condiciones de reclusión del sistema penitenciario y carcelario y de los establecimientos penitenciarios, con especial atención a la garantía de los derechos fundamentales de la población reclusa.

5. Monitorizar de manera continua y permanente el estado de hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario y de cada uno de los establecimientos penitenciarios que lo conforman. Con este fin, el Inpec entregará informes diarios sobre el número de personas detenidas en los establecimientos penitenciarios, el grado de hacinamiento en cada uno de ellos y el grado de hacinamiento del sistema en su conjunto.

6. Verificación sobre la infraestructura de salud y los servicios que se prestan en los establecimientos penitenciarios y carcelarios

7. Revisar las condiciones de infraestructura que garanticen la provisión de servicios de calidad tales como agua potable, luz y demás que fomenten un ambiente saludable al interior de establecimientos penitenciarios.

8. La Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario elaborará un plan bianual para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). Este plan deberá especificar las funciones, competencias y acciones de cada uno de los actores del Sistema Penitenciario y Carcelario y se presentará ante el Consejo Superior de Política Criminal.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Justicia y del Derecho será el encargado de convocar periódicamente a las reuniones del Comité, coordinarlas, llevar la Secretaría Técnica y poner a su disposición los recursos mínimos necesarios para su adecuado funcionamiento.

Las decisiones de la Comisión se adoptarán por mayoría simple de sus miembros. La Comisión deberá reunirse al menos una vez cada dos meses.

ARTÍCULO 9º. Modifíquese el artículo 170A de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así

ARTÍCULO 170 A. MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO AL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO. La Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano estará integrada por:

1. El Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, quien la preside.
2. Un delegado del Ministerio de Salud y Protección Social.
3. Un delegado del Ministerio de Educación Nacional.
4. Dos expertos o miembros de Organizaciones No Gubernamentales.
5. Dos académicos con experiencia reconocida en prisiones o en la defensa de los Derechos Humanos de la población reclusa.
6. Dos exmagistrados de las Altas Cortes.
7. Un juez de ejecución de penas y medidas de seguridad delegado por el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o su delegado.
8. Un delegado de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
9. Uno de los delegados del Presidente de la República en el Consejo Directivo del Inpec.
10. Un delegado de la Defensoría del Pueblo.

Parágrafo 1º. La Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano tendrá la facultad de invitar expertos en diferentes materias, tales como psicólogos, sociólogos, antropólogos y demás personas que se estime puedan ser de utilidad para realizar un análisis interdisciplinario de los asuntos de su objeto.

La Comisión Nacional del Servicio Civil realizará un concurso de méritos para la selección de los integrantes de la comisión que no tengan una relación laboral o contractual vigente con el Estado.

ARTÍCULO 10. Adiciónese el artículo 14A en la ley 65 de 1993.

Le corresponde al Ente Territorial la custodia de la población sindicada. No obstante, el Inpec podrá asumir de manera transitoria hasta por un periodo de tiempo máximo de dos (2) años posterior a la entrada en vigencia de la presente ley la custodia de la población sindicada a través de la celebración de convenios con la Entidad Territorial competente, teniendo en cuenta las condiciones de hacinamiento, la infraestructura disponible y el presupuesto asignado para garantizar el adecuado tratamiento y reclusión de esta población.

ARTÍCULO 11. Adiciónese al artículo 42 en la Ley 65 de 1993.

Parágrafo 1º. Las entidades responsables de la capacitación del personal penitenciario será el Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Ministerio de Salud, el Ministerio del

Trabajo y el Ministerio de Educación, quienes deberán diseñar, actualizar y evaluar los programas formativos anualmente de conformidad con los criterios de pertinencia y efectividad.

ARTÍCULO 12. Adiciónese el artículo 14 C en la Ley 65 de 1993.

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

El Inpec creará un sistema de gestión del conocimiento para definir, mejorar y actualizar los documentos, protocolos y demás instrumentos para la gestión penitenciaria. El sistema deberá incluir el respeto a los derechos humanos y el criterio de resocialización efectiva.

La implementación de este sistema deberá estar acompañada por una comisión especializada designada por el Consejo Superior de Política Criminal, la cual deberá contar con la participación de expertos en política criminal, derechos humanos y gestión penitenciaria, quienes aportarán en el análisis y las recomendaciones para asegurar la efectividad del sistema.

ARTÍCULO 13. Adiciónese el artículo 14D en la Ley 65 de 1993.

CAPACIDAD Y ORGANIZACIÓN DEL INPEC

Cada custodio o persona encargada de la vigilancia y custodia de las personas privadas de la libertad tendrá bajo su responsabilidad un número máximo de 8 internos. El Inpec deberá identificar los centros de reclusión nacional que no cuenten con el número necesario de personal para cumplir con la proporción aquí establecida, y deberá coordinarse con la Comisión Nacional del Servicio Civil para que dentro del término de 6 meses se implementen las medidas administrativas para contratar el personal adicional requerido, asegurando que se satisfagan los porcentajes y estándares de seguridad establecidos en esta norma, conforme a las necesidades identificadas.

Cada custodio o persona encargada de la vigilancia y custodia de las personas privadas de la libertad tendrá bajo su responsabilidad un número máximo de 8 internos, de acuerdo con la capacidad operativa y las condiciones del centro de reclusión. La asignación del personal se realizará considerando el tipo de delito cometido por los internos a su cargo, así como los resultados obtenidos en las evaluaciones psicológicas de los custodios, con el fin de determinar su aptitud para desempeñar dicha función. Se propenderá por incluir un enfoque más humano en la asignación de custodios, estableciendo medidas que favorezcan la integración social y el respeto a la dignidad de los internos.

ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 93 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así

ARTÍCULO 93. El Gobierno nacional creará y reglamentará los estímulos tributarios para aquellas empresas públicas y privadas, o personas naturales que se vinculen a los programas de trabajo y educación en las cárceles y penitenciarías, así

como también incentivará la inversión, por parte de estas empresas, en los centros de reclusión con exoneración de impuestos o rebaja de ellos, al igual que a las empresas que incorporen en sus actividades a pospenados que hayan observado buena conducta certificada por el Consejo de Disciplina del respectivo centro de reclusión.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Trabajo coordinará con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) la implementación de programas de empleo y resocialización laboral dirigidos a la población privada de la libertad y la población pospenada. El Ministerio de Trabajo realizará los convenios que permitan la inclusión del sector público y privado en las actividades de resocialización de que trata la presente ley.

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 95 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 95. PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO. El Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia en coordinación con la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, determinará los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión que sean válidos para la redención de la pena.

CAPÍTULO 3

De lo Territorial

ARTÍCULO 16. Deróguese o modifíquese el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

COMISIÓN REGIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL

Por cada Región Administrativa y de Planificación se creará un organismo denominado Comisión Regional de Política Criminal y Tratamiento Penitenciario que se encargará del diseño, implementación y seguimiento de la política criminal en las regiones.

Parágrafo 1º. En un término no mayor a seis (6) meses posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, Los Municipios y Departamentos en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho reglamentarán la conformación y funcionamiento de las Comisiones de cada una de las Regiones Administrativas y de Planificación.

Parágrafo 2º. Las Comisiones Regionales de Política Criminal y Tratamiento Penitenciario de cada una de las Regiones Administrativas y de Planificación deberán contar con la participación de por lo menos un (1) Representante de las Instituciones de Educación Superior, y un (1) Representante de las veedurías ciudadanas constituidas en el correspondiente territorio.

ARTÍCULO 17. Las funciones de las Comisiones Regionales de Política Criminal y Tratamiento Penitenciario serán las siguientes:

a. Designar un representante que participará en el Consejo Superior de Política Criminal, quien presentará un informe de las problemáticas,

fortalezas y otras situaciones relevantes sobre el desarrollo de la política criminal de sus territorios;

b. Diseñar planes de acción para la implementación de la política criminal en los Entes Territoriales de las Regiones de Administración y Planificación, a partir de los lineamientos que establezca el Consejo Superior de Política Criminal;

c. Consolidar la información y el diagnóstico de los Entes Territoriales sobre las vulneraciones a derechos humanos, la inadecuada prestación de servicios, la infraestructura deficiente, entre otros, en las cárceles para personas en detención preventiva.

ARTÍCULO 18. CÁRCELES PARA PERSONAS EN DETENCIÓN PREVENTIVA.

Los departamentos y distritos deberán planear, organizar y ejecutar la construcción, reestructuración y fusión de las cárceles dispuestas para las personas en detención preventiva. Adicionalmente, se encargarán de la organización, administración, dirección, sostenimiento y vigilancia de dichos establecimientos de reclusión, cumpliendo con los estándares internacionales en términos de espacio, salubridad y dignidad humana.

En los presupuestos departamentales y distritales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de personas privadas de la libertad, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Parágrafo 1º. Las Entidades del Sistema Penitenciario y Carcelario del Orden Nacional y las Instituciones de Educación Superior, asesorarán en los diferentes temas a través de convenios interadministrativos, asociaciones, contratos o cualquier modalidad prevista en la legislación, a los Departamentos y Distritos en la construcción de estos establecimientos de reclusión.

Parágrafo 2º. Los Departamentos y Distritos, por medio de la entidad pública competente, constituirán un cuerpo de inspección, custodia y vigilancia de los establecimientos de reclusión para personas en detención preventiva. La vinculación laboral a este cuerpo se realizará a través de concurso público adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Parágrafo 3º. Además de las obligaciones que le corresponden a los Departamentos y a los Distritos, las Áreas Metropolitanas y las Regiones de Administración y Planificación podrán participar en la financiación de la construcción y administración de las cárceles para las personas en detención preventiva, sin perjuicio de los informes y la rendición de cuentas que se deban presentar ante los entes de control correspondientes.

Parágrafo 4º. Los establecimientos de reclusión para personas en detención preventiva remitirán la misma información estadística al Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipe) que envían

los establecimientos administrados por el Inpec, conforme a la normatividad vigente.

ARTÍCULO 19. Deróguese o modifíquese el artículo 72 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

El Juez de Control de Garantías definirá el establecimiento de reclusión en donde el sindicado cumplirá la medida de detención preventiva y el Juez de Ejecución de Penas definirá el establecimiento de reclusión en donde el condenado cumplirá la pena. Esta definición, se realizará en consideración de los siguientes criterios:

1. Como regla general, la medida de privación de la libertad se cumplirá en el lugar de arraigo del sindicado o del condenado o en un lugar cercano.

2. El Juez definirá el establecimiento de reclusión teniendo en cuenta el sistema estadístico del Inpec (Sisipe).

3. En los casos especiales como: perfiles altos de seguridad, mujeres embarazadas, personas con enfermedades, funcionarios, entre otros, el juez definirá el centro de reclusión específico.

ARTÍCULO 20. Modifíquese el artículo 30B de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 30B. TRASLADOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Salvo lo consagrado en el artículo anterior, la persona privada de la libertad que dentro de una actuación procesal sea citada ante autoridad competente, o que por su estado de salud deba ser llevada a un hospital o clínica, será remitida por el personal del cuerpo de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), garantizando sus derechos a la vida e integridad personal y a la dignidad humana previa solicitud de la autoridad competente.

Previa solicitud de la autoridad penitenciaria y carcelaria, la Policía Nacional podrá prestar el apoyo necesario para la realización de estos traslados en los casos excepcionales y cuando las condiciones de seguridad del recorrido o la peligrosidad del trasladado así lo ameriten según evaluación que realizará la Policía Nacional.

Así mismo, lo dispuesto en el presente artículo se aplicará de igual manera por la entidad referenciada en el parágrafo 2 del artículo 17 de la presente ley dentro de los establecimientos de reclusión para personas en detención preventiva.

ARTÍCULO 21. Adiciónese el artículo 34A a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 34A. TRABAJO, EDUCACIÓN Y SALUD. En los centros de reclusión de detención preventiva, el derecho al trabajo, a la educación y a la salud serán responsabilidad de los Entes Territoriales, en términos de su diferenciación de su condición judicial como personas sindicadas.

En concurrencia con las entidades competentes de nivel nacional y local, los Entes Territoriales deberán diseñar, planear y garantizar la prestación de los servicios de educación, salud y trabajo al

interior de los establecimientos de reclusión para personas en detención preventiva.

ARTÍCULO 22. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 18. INTEGRACIÓN TERRITORIAL Y RESPONSABILIDAD DE LOS MUNICIPIOS EN LA RESOCIALIZACIÓN.

Los municipios deberán, - teniendo como base la política de resocialización nacional -, realizar acompañamiento integral a la población pospenada, con énfasis en su integración social y laboral, respetando la decisión libre e informada de las personas de hacer parte de este proceso. El acompañamiento integral deberá incluir, entre otros los siguientes servicios:

a) Disponibilidad de atención psicosocial con enfoque diferencial y exclusiva para esta población, que incluye al individuo y a su núcleo familiar directo (consanguinidad de primer grado);

b) Garantía de vinculación a servicios básicos ciudadanos (cedulación, afiliación en salud, educación formal) una vez culminen su proceso de reclusión;

c) A partir de la caracterización del proyecto de vida, se implementará una red de acompañamiento específico orientado a la consecución de un empleo, y se realizará un seguimiento para la evaluación del proceso de acoplamiento durante el primer año;

d) A partir de la caracterización del proyecto de vida, se promoverá la articulación de estas poblaciones con proyectos comunitarios y estatales con enfoque social que permitan ampliar sus espacios de socialización.

La implementación de este proceso de acompañamiento integral deberá ser estimulado a través de la gestión de articulaciones con las Instituciones de Educación Superior y la economía local.

El avance del acompañamiento integral y el funcionamiento de las Casas del Pospenado referenciado en el artículo siguiente, deberá ser supervisado por el Consejo Superior de Política Criminal en coordinación con los entes de control competentes y el Departamento Nacional de Planeación, de tal forma que su implementación total se garantice en dos (2) años.

ARTÍCULO 23. Modificación del artículo 160 de la Ley 65 de 1993.

CASAS DEL POSPENADO.

El acompañamiento integral de la población pospenada se realizará en las Casas del Pospenado, las cuales deberán garantizar la infraestructura física para un adecuado proceso de resocialización.

Las casas del pospenado deberán ser organizadas y atendidas por el Ente Territorial y se establecerá un proceso de regulación específica para su funcionamiento, vigilancia y medición progresiva de avances en derechos, con base en la metodología

definida por el Inpec o quien esté a cargo de la administración de los centros penitenciarios.

CAPÍTULO 5

Del control, seguimiento y verificación

ARTÍCULO 24. DE LA PROCURADURÍA

De conformidad con las funciones y competencias generales de la Procuraduría, se hará énfasis en las siguientes actividades para reforzar las disposiciones de la presente ley:

a) Investigar cualquier hecho o irregularidad que pueda constituir una violación o falta a las normas disciplinarias o que perpetúe el Estado de Cosas Inconstitucional en las Entidades Territoriales en materia penitenciaria y carcelaria;

b) Vigilar a las Entidades Territoriales en cuanto al cumplimiento de sus funciones, obligaciones y deberes relacionados con la administración del Sistema Penitenciario y Carcelario;

c) Acompañar la constitución de, al menos, una veeduría ciudadana por cada establecimiento penitenciario y carcelario. Estas veedurías tendrán la responsabilidad de supervisar el correcto funcionamiento de las instituciones del Sistema penitenciario y carcelario, así como de velar por el respeto a los derechos humanos de la población privada de la libertad;

d) Apoyar a los personeros municipales en el acompañamiento de la constitución de las veedurías en los Centros de Detención Preventiva;

e) Habilitar y garantizar el acceso a canales de comunicación y mecanismos de denuncia por violaciones a derechos humanos o al debido proceso cometidas por autoridades, funcionarios públicos o instituciones pertenecientes al sistema penitenciario y carcelario para la población privada de la libertad y la población pospenitenciaria;

f) Adelantar el control de los funcionarios públicos que no remitan la información completa y oportunamente a las veedurías ciudadanas.

ARTÍCULO 25. DE LA DEFENSORÍA

De conformidad con las funciones y competencias generales de la Defensoría, se hará énfasis en las siguientes actividades para reforzar las disposiciones de la presente ley:

a) Velar por la protección, promoción y defensa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, así como también de las personas pospenadas, en cumplimiento de los principios del Sistema Penitenciario y Carcelario y de los principios constitucionales;

b) Realizar la articulación con las Entidades Territoriales para la verificación y supervisión del respeto de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y de la población pospenitenciaria en los centros de reclusión;

c) Acompañar, garantizar y promover el respeto a la dignidad y los derechos humanos en los programas implementados en el Sistema

penitenciario y carcelario para la población privada de la libertad y pospenitenciaria;

d) Acompañar y guiar el proceso de educación, orientación y construcción conjunta de estrategias con las Entidades Territoriales, enfocadas en la prevención del delito y la resocialización de dicha población; se construirá una cátedra de formación que sirva de base intergeneracional para el respeto al Estado social de derecho y la prevención de la delincuencia.

ARTÍCULO 26. DE LA CONTRALORÍA

De conformidad con las funciones y competencias generales de la Contraloría, se hará énfasis en las siguientes actividades para reforzar las disposiciones de la presente ley:

a) Ejercer la vigilancia fiscal, el control financiero, de gestión y de resultados sobre los centros de reclusión en las Entidades Territoriales, basándose en los principios de eficiencia, economía, equidad, la promoción de la resocialización y la protección de los derechos humanos.

Parágrafo 1º. El ejercicio de vigilancia y control de la Contraloría deberá ser realizado en coordinación con las Entidades Territoriales. En caso de que una Entidad Territorial no pueda ejercer sus funciones, la Contraloría General de la República asumirá dichas responsabilidades, las cuales deberán ser reguladas y/o reglamentadas en un término no mayor a seis (6) meses.

ARTÍCULO 27. DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES O DISTRITALES

De conformidad con las funciones y competencias generales de la Personería, se hará énfasis en las siguientes actividades para reforzar las disposiciones de la presente ley:

a) Acompañar la constitución de las veedurías en los Entes Territoriales que permitan materializar el principio de participación del Sistema Penitenciario y Carcelario y garantizar el debido funcionamiento de las Comisiones Regionales de Política Criminal;

b) Presentar informes, recomendaciones y requerimientos formales, con el fin de exigir en cada caso concreto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los centros de reclusión a cargo de las Entidades Territoriales;

c) Elevar quejas, solicitar investigaciones y hacer seguimiento riguroso a la implementación de la política criminal de las Entidades Territoriales.

ARTÍCULO 28. INFORMES AL CONGRESO

Los Entes de Control deberán presentar un informe cada seis (6) meses al Congreso de la República en una audiencia pública sobre el cumplimiento de las funciones establecidas en la presente ley. En dichas audiencias se invitará a las veedurías ciudadanas, y posteriormente, estos informes deberán ser publicados en la página web de la institución.

CAPÍTULO 4

De otras disposiciones

ARTÍCULO 29. Diferenciación entre Centros de Detención Preventiva y Centros de Detención Transitoria.

Los centros de detención preventiva y los centros de detención transitoria tendrán diferencias funcionales, procesales y de administración, en virtud de las competencias asignadas a las Entidades competentes.

En ningún caso las personas podrán ser retenidas en centros de detención transitoria por períodos que superen el tiempo legalmente permitido, que son treinta y seis (36) horas.

En ningún caso las personas que hayan cometido alguna contravención policial podrán ser detenidas en un centro de detención preventiva.

ARTÍCULO 30. Modifíquese el artículo 23A de la Ley 65 de 1993. Centros de arraigo transitorio.

Con el fin de garantizar la comparecencia al proceso, se crean los centros de arraigo transitorio, en el que se da atención de personas a las cuales se les ha proferido medida de detención preventiva y que no cuentan con un domicilio definido o con arraigo familiar o social.

La finalidad del centro de arraigo transitorio es lograr la recuperación del arraigo social y familiar, si es del caso, y contribuir a que al momento de proferirse la condena se le pueda otorgar algún mecanismo sustitutivo de la prisión.

Los centros de arraigo transitorio ofrecerán programas de orientación vocacional y psicosocial para facilitar la resocialización laboral y el restablecimiento del arraigo social y familiar de las personas detenidas preventivamente. Se implementarán actividades de servicio comunitario dentro de los centros de arraigo transitorio que permitan a las personas detenidas participar en proyectos de beneficio social; además, estos centros ofrecerán formación técnica y vocacional en áreas con alta demanda en el mercado laboral local.

Los servidores públicos encargados de estos centros de arraigo transitorio tendrán la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los programas, en coordinación con psicólogos y trabajadores sociales, quienes tendrán un papel activo en el diseño e implementación de estos procesos de reinserción y arraigo.

Las personas detenidas preventivamente que sean remitidas a centros de arraigo transitorio deben permanecer allí hasta que se ordene su libertad por decisión judicial o se profiera sentencia condenatoria.

Una vez proferida la sentencia condenatoria la persona será trasladada al establecimiento penitenciario que corresponda o entrará a gozar de la medida sustitutiva de la prisión, si así lo ha determinado el juez de conocimiento.

Los centros de arraigo transitorio deben proveer a las personas que alberguen atención psicosocial y

orientación laboral o vocacional durante el tiempo que permanezcan en dichos centros.

Parágrafo 1º. La Nación y las Entidades Territoriales podrán realizar los acuerdos a que haya lugar para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los centros de arraigo transitorio en los mismos términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993. En todo caso, la creación de estos centros será progresiva y dependerá de la cantidad de internos que cumplan con los criterios para ingresar a este tipo de establecimientos. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Parágrafo 2º. La creación de los centros de arraigo transitorio se hará en un tiempo máximo de seis (6) meses, posterior a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 3º. Se establecerá un sistema de monitoreo periódico de las condiciones de los centros de arraigo transitorio, con el fin de evaluar la calidad y efectividad en sus funciones. Mediante la elaboración de informes anuales, los entes territoriales, junto con psicólogos y trabajadores sociales, serán los encargados de realizar el monitoreo y diagnóstico correspondiente. Estos informes serán remitidos a las autoridades locales y judiciales pertinentes, y servirán para ajustar las prácticas de arraigo, así como para mejorar la coordinación entre los actores involucrados en los procesos de integración comunitaria.

ARTÍCULO 31. Deróguese y modifíquese el artículo 28A de la Ley 65 de 1993.

Los Centros de Detención Transitoria, como las Unidades de Reacción Inmediata (URI), las estaciones de policía, los Comandos de Atención Inmediata (CAI), subestaciones y similares, estarán destinados exclusivamente a la retención temporal de personas por infracciones o conductas que afecten el orden público o la convivencia ciudadana, y que ameriten una intervención inmediata por parte de la autoridad policiva, sin que dichas conductas alcancen la gravedad necesaria para ser tratadas en instancias judiciales, en estricto cumplimiento del principio de proporcionalidad.

Las personas no podrán permanecer en los centros de detención transitoria por un tiempo superior a treinta y seis (36) horas.

Vencido el término sin que se haya legalizado la captura o adoptado una medida cautelar de privación de la libertad, el proceso continuará con la aplicación de detención preventiva en la residencia señalada por quien haya cometido la contravención o las medidas no privativas de la libertad, las cuales se encuentran consignadas en el artículo 307 de la Ley 906 de 2004. Estas medidas serán adoptadas por el Juez de control de garantías, asegurando la protección de los derechos de la persona, sin menoscabo de la obligación de comparecer al proceso.

Los centros de detención transitoria deberán garantizar, al menos, espacios con ventilación, acceso a luz natural, instalaciones sanitarias

adecuadas, y asegurarán la separación entre mayores y menores de edad. Los municipios estarán a cargo de la administración y el funcionamiento de dichos centros y su implementación conforme a los principios señaladas en la presente ley se realizará en un periodo de transición de un (1) año.

ARTÍCULO 32. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 21. CÁRCELES Y PABELLONES DE DETENCIÓN PREVENTIVA. Las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado. Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, y conforme a lo establecido en los artículos 306 y subsiguientes de la Ley 906 de 2004, los cuales están a cargo de las entidades territoriales.

Una vez proferida la sentencia condenatoria la persona será trasladada al establecimiento penitenciario que corresponda o entrará a gozar de la medida sustitutiva de la prisión, si así lo ha determinado el juez de conocimiento.

Parágrafo 1°. En las cárceles de detención preventiva se implementarán pabellones destinados especialmente para el funcionamiento de los centros de arraigo transitorio.

Parágrafo 2°. Conforme a lo establecido en el artículo 307 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el término de las medidas de aseguramiento preventivas no podrá exceder más de un (1) año. Una vez vencido este término, el Juez de Control de Garantías, a petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de la víctima, podrá sustituir la medida de aseguramiento por una medida no privativa de la libertad, preservando el adecuado funcionamiento de la administración de justicia y el respeto al debido proceso.

ARTÍCULO 33. Adiciónese al artículo 155 de la Ley 1801 de 2016.

Parágrafo 8°. En los casos de traslado por protección debido a la participación en una riña, la autoridad de policía deberá informar de inmediato a Medicina Legal sobre las circunstancias del traslado, para que esta entidad realice la valoración de las lesiones y emita un dictamen sobre la gravedad de las mismas. Este dictamen será determinante para que, dentro de un plazo máximo de doce (12) horas, se evalúe la necesidad de tomar acciones judiciales o medidas adicionales, garantizando siempre la protección de los derechos fundamentales y asegurando el cumplimiento de las medidas necesarias para la seguridad y convivencia.

ARTÍCULO 34. Adiciónese el artículo 155A a la Ley 1801 de 2016.

Artículo 155A. Centros asistenciales y garantía de atención en traslado por protección.

La Policía Nacional en coordinación con las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) deberán

garantizar el traslado efectivo de estas personas para su atención inmediata en los centros médicos, en los casos previstos en los literales C), D) y E) del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016. Dicha atención deberá ser prestada de forma continua hasta que las causas que motivaron el traslado por protección hayan desaparecido, garantizando en todo momento la protección de los derechos fundamentales de la persona, la dignidad humana y su derecho a la salud.

ARTÍCULO 35. Adiciónese al artículo 307 de la Ley 906 de 2004. Medidas de aseguramiento.

Son medidas de aseguramiento:

A. Privativas de la libertad.

1. Detención preventiva en establecimiento de reclusión.

2. Detención preventiva en la residencia señalada por el imputado, siempre que esa ubicación no obstaculice el juzgamiento.

3. Detención preventiva en un Centro de Arraigo Transitorio.

ARTÍCULO 36. Modifíquese el artículo 24, Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 24. ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN PARA INIMPUTABLES POR TRASTORNO MENTAL PERMANENTE O TRANSITORIO CON BASE PATOLÓGICA Y PERSONAS CON TRASTORNO MENTAL SOBREVINIENTE. Estos establecimientos están destinados a alojar y rehabilitar a inimputables por trastorno mental, según decisión del juez de conocimiento previo dictamen pericial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a aquellas personas a quienes se les sustituye la pena privativa de la libertad por internamiento en este tipo de establecimientos como consecuencia de un trastorno mental sobreviniente. En ningún caso este tipo de establecimiento podrá estar situado dentro de las cárceles o penitenciarias.

Estos establecimientos tienen carácter asistencial, deben especializarse en tratamiento psiquiátrico, rehabilitación mental con miras a la inclusión familiar, social y laboral.

La construcción, custodia y vigilancia externa de estos establecimientos estará a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. En todo caso, contarán con personal especializado en salud mental en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 105 del presente Código y con estricto cumplimiento de los estándares de calidad que para tal efecto determine el Ministerio de Salud y Protección Social en reglamentación que expida para tal efecto dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley.

PARÁGRAFO 1°. En los casos en los que el trastorno mental sea sobreviniente y no sea compatible con la privación de la libertad en un centro penitenciario y carcelario, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, o el juez de garantías si se trata de una persona procesada, previo

dictamen del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, otorgarán la libertad condicional o la detención hospitalaria para someterse a tratamiento psiquiátrico en un establecimiento destinado para inimputables y con las condiciones de seguridad de tales establecimientos, en el marco del régimen especial que aplique para el sistema de salud de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Una vez se verifique mediante dictamen del Instituto de Medicina Legal que ha cesado el trastorno, la persona retornará al establecimiento de origen.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los anexos o pabellones psiquiátricos existentes serán reemplazados de manera gradual por los establecimientos de que trata el presente artículo, una vez estos sean construidos y puestos en funcionamiento.

PARÁGRAFO 2º. La obligación de prestar el servicio de atención diferencial psiquiátrica, rehabilitación y custodia de los inimputables por trastorno mental, así como de las personas con trastorno mental sobreveniente, en establecimientos de reclusión asistencial, no podrá ser evadida bajo ninguna circunstancia, ni podrá ser delegada a entidades no especializadas en salud mental.

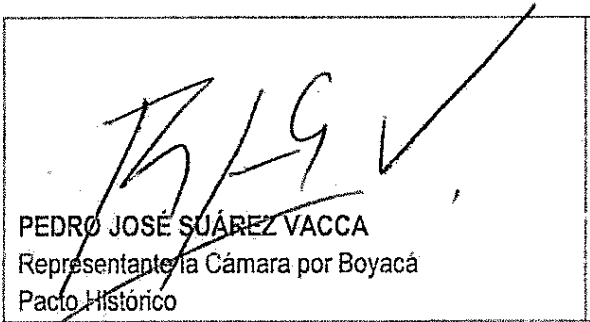
Los Entes de Control deberán adelantar las investigaciones correspondientes por las irregularidades o actuaciones indebidas en la prestación del servicio de atención diferencial psiquiátrica.

En ningún caso se podrá suspender o interrumpir la prestación de este servicio bajo el argumento de limitaciones presupuestales o logísticas, por lo que las Autoridades y Entidades competentes deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar su continuidad y calidad.

ARTÍCULO 37 TRANSITORIO:
FINANCIACIÓN DE LAS OBLIGACIONES. El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento Conpes en un término no mayor a seis (6) meses desde la expedición de la presente ley, para garantizar la financiación necesaria para su cumplimiento y ejecución, teniendo en cuenta los recursos asignados a los Entes Territoriales del Sistema General de Participaciones.

ARTÍCULO 38. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Congresista,


PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara por Boyacá
Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO

El presente Proyecto de ley tiene como objetivo precisar las funciones de los actores que intervienen en el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano (SPC), particularmente a nivel territorial. Si bien la Ley 65 de 1993 regula las funciones de las distintas entidades en la Política Penitenciaria y Carcelaria, se ha identificado una ambigüedad normativa alrededor de las competencias específicas de las entidades territoriales, lo cual se traduce en una superposición de responsabilidades y un déficit de cumplimiento de los fines esenciales de la política criminal.

El estado de cosas inconstitucional (ECI) declarado por la Corte Constitucional en su más reciente jurisprudencia, ha exhortado al Congreso de la República para que regule las obligaciones que se encuentran a cargo de las entidades territoriales en la Política Penitenciaria y Carcelaria, atendiendo a la situación financiera, los índices de criminalidad, los índices de hacinamiento y demás indicadores de orden local, teniendo en cuenta las condiciones críticas de hacinamiento y vulneración de derechos humanos que se vive en los Centros de Detención Transitorios.

Esta problemática se ve profundizada por la ineficacia en materia de sanciones disciplinarias frente al incumplimiento del avance progresivo en materia de derechos que debe tener el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano y las órdenes establecidas por la Corte Constitucional, fundamentándose en la ambigüedad del responsable y la función especificada. Además, no hay claridad jurídica suficiente para hacer una distinción regulada entre la sanción policiva y la detención preventiva penal.

Por lo anterior, la presente ley busca contribuir a la solución de estas problemáticas a través de un proceso de puntualización de roles y redistribución de competencias en el Sistema Penitenciario, articulando los niveles nacional y local y facilitando la aplicación efectiva de los principios que deben guiarlo, enfocados en la resocialización de la Población Privada de la Libertad (PPL) y en la búsqueda del respeto a los Derechos Humanos.

TRÁMITE

La presente ley surge después de una detallada investigación realizada por el Centro de Pensamiento Pospenados (CDPP) de la Universidad Nacional de Colombia en conjunto con el equipo de la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del representante a la Cámara Pedro Suárez Vacca, en la que a partir del problema constitucional ya identificado, se inició con un proceso de caracterización por matriz de los actores, competencias e interrelaciones jerárquicas y procesuales dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario, encontrando concentración de funciones en actores que no tienen la capacidad y el presupuesto suficiente para resolver las necesidades especificadas en las órdenes de mejora progresiva en

el Sistema, además de vacíos en las competencias de los entes territoriales.

1. La resocialización

En la escuela jurídico-penal colombiana y acorde al bloque de constitucionalidad, la resocialización es el fin principal de la pena, bajo el entendido que “el modelo rehabilitador excluye a la prisión como primera opción”¹, pues este proceso ocurre de mejor manera en libertad, dejando aquella reservada a la imposibilidad de realizar el tratamiento rehabilitador sin el internamiento”². Lo contrario “hace que el sistema penitenciario y carcelario se convierta en un sistema multiplicador de conflictos que genera más y mejores delincuentes (la cárcel como universidad del delito), resultando al final más costoso para el conglomerado social”³.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional establece a la readaptación y la corrección como partes del término resocialización⁴, además del marco legal internacional y los principios humanistas como orientadores del proceso⁵, determinando que la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad se constituyen en obligaciones institucionales⁶. Adicionalmente, se establece al trabajo como la obligación básica dentro de los centros de reclusión para las Personas Privadas de la Libertad⁷. La socialización, en este marco jurisprudencial, tiene alcances incluso sobre la convivencia y la seguridad, pues es definida como la necesidad de asegurar con la pena la convivencia pacífica entre los colombianos⁸.

Según jurisprudencia de este mismo tribunal, existe una comprensión formal y adecuada de los elementos que requiere el interno para resocializarse efectivamente, esto es: “*este proceso se obtiene a través del trabajo, el estudio, la disciplina, la instrucción, la cultura, el deporte, la recreación*

y las relaciones de familia”⁹, además de la ampliación de “*opciones de contacto con la sociedad extramuros*”¹⁰, pero una confusión entre el proceso de transformación que debe tener el delincuente con su disciplinamiento como buen interno¹¹. También es preciso agregar que “no existen políticas públicas alrededor de lo que el condenado aprende dentro de las cárceles”¹² y tampoco un seguimiento al proceso de “reinserción social de quien ha cometido un delito, en la Política Criminal”¹³.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia da una definición más precisa del concepto, siendo posible su ejecución a través del tratamiento penitenciario:

“Por resocialización se entiende la acomodación y adaptación de una personalidad al medio del cual se desprendió en razón de la conducta y del delito cometido. Búscase con ella que el hombre vuelva al seno social desprovisto de aquellos motivos, factores, estímulos, condiciones o circunstancias que, contextualmente, lo han podido llevar a la criminalidad, con el propósito de evitar que reincida, es decir, que caiga de nuevo en el comportamiento delictivo”¹⁴.

2. Fundamentos constitucionales y legales. Estado de Cosas Inconstitucional:

El Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia se encuentra desde hace más de 20 años en una declarada situación generalizada de violación de derechos humanos de las Personas Privadas de la Libertad PPL). La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre el tema con la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), siendo la primera vez en el año 1998 con la Sentencia T-153 del mismo año, en la que la Corporación ofrece un análisis detallado de la situación de las cárceles del país, revelando un panorama alarmante de hacinamiento extremo y condiciones inhumanas.

Las inspecciones judiciales del momento mostraron que en varias prisiones los internos dormían en el suelo, y celdas diseñadas para albergar a una persona contenían de tres a seis

¹ CULLEN, F.; GILBERT, K. Reaffirming Rehabilitation. Cincinnati: Anderson Publishing, 1982., p. 30

² HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Norberto. La resocialización como fin de la pena. 2017. Cuaderno CRH, Salvador, v. 30, 81, p. 539-559, Set./Dez. <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v30n81/0103-4979-ccrh-30-81-0539.pdf> P.540

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-762 de 2015, Magistrada ponente: Gloria Ester Ortiz Delgado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-549, 1994; C-394, 1995

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-430, 1996; C- 656 de 1996; C- 144 de 1997; C- 592 de 1998; C- 1112 de 2000; C- 329 de 2003; C- 397 de 2010

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-261, 1996; C- 012 de 2001; C- 227 de 2014; T-1190, 2003; T- 077/2013

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-580, 1996; C- 184 de 1998; T-121/93; T-009/93; T- 718/1999; T- 286/2011

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-026, 1995. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-026-95.htm>

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-274/05, T- 1275/05 y T-572/09

¹⁰ RUEDA, M. Función de ejecución de penas y medidas de seguridad. 2010. Bogotá. Consejo Superior de la Judicatura (Sala Administrativa) y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

¹¹ INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC. Informe estadístico. marzo de 2016. Oficina asesora de Planeación. Grupo de estadística.

¹² PICO HERNÁNDEZ, Pedro Alejandro. El código penitenciario y el tratamiento del trabajo. 2014. Revista CES DERECHO Volumen 5 No.1 Enero-Junio. p.12

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-762 de 2015, Magistrada ponente: Gloria Ester Ortiz Delgado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>

¹⁴ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 12694. 1999. Sala de Casación Penal. M. P.: Álvaro Orlando Pérez Pinzón. Bogotá, Colombia.

personas privadas de la libertad. El problema del hacinamiento no era exclusivo de un solo establecimiento, sino que afectaba a todo el Sistema Penitenciario y Carcelario, alcanzando un 45.3% de sobrepoblación. Entre las causas identificadas se mencionaron la falta de estándares de espacio por PPL, el mantenimiento inadecuado de las instalaciones y una política criminal ineficiente. Se evidenciaron además problemas de servicios públicos deficientes, corrupción, extorsión y la falta de programas efectivos de resocialización.

En 2013, la Sentencia T-388 reconoció avances en la creación de nuevos cupos carcelarios, pero también destacó que persistían problemas estructurales. Por ello, la Corte declaró un nuevo ECI, centrando su análisis en las deficiencias de la política criminal colombiana, la cual fue calificada como desarticulada, incoherente y más orientada a la seguridad nacional que a la resocialización de los internos. Se advirtió que las cárceles se habían convertido en “universidades del delito” debido a la falta de programas efectivos de resocialización y a las condiciones precarias de reclusión.

La Corte también señaló que, aunque el hacinamiento era uno de los problemas más visibles, había otras fallas graves, como la atención médica inadecuada, la escasez de agua potable, y la falta de seguridad y salubridad en los centros penitenciarios, debido a la grave situación, se exigía una intervención coordinada entre diversas entidades estatales y esfuerzos presupuestales significativos, a pesar de la congestión judicial que dificulta las soluciones. En este contexto, la Corte estableció estándares mínimos para garantizar la dignidad de la PPL y emitió órdenes para mejorar las condiciones carcelarias, como la implementación de brigadas jurídicas, el cierre de establecimientos que no cumplieran con condiciones dignas y la intervención de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

En 2015, la Sentencia T-762 aportó una visión más profunda sobre la necesidad de reformar la política criminal del país para enfrentar de manera adecuada la crisis penitenciaria, asimismo la Corte afirmó que el problema no podía resolverse únicamente con la creación de más cupos carcelarios, sino que requería un cambio estructural en la política criminal. Esta política fue criticada por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, volátil y débil.

Adicional a lo anterior, se identificaron problemas relacionados con la prestación de servicios de salud en las cárceles, donde se registraban demoras en la atención médica y deficiencias en la infraestructura sanitaria. Las condiciones de higiene eran deplorables, con falta de agua potable y baterías sanitarias insuficientes, lo que agravaba la situación de las PPL. Por lo anterior, el fallo emitió órdenes para que la política criminal respetara un estándar constitucional mínimo y estableció plazos para adoptar medidas a corto, mediano y largo plazo,

buscando así corregir las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

Finalmente, en 2022, la Sentencia SU-122 declara un nuevo ECI pero extendiéndolo a los Centros de Detención Transitoria. La Corte enfatizó que la situación en estos lugares era incluso más crítica que en los establecimientos penitenciarios, con hacinamiento extremo, alimentación deficiente y escaso acceso a servicios de salud. También destacó que las estaciones de policía y las Unidades de Reacción Inmediata (URI) no eran adecuadas para mantener personas privadas de la libertad más allá de 36 horas, como establece la ley.

La Corte subrayó que la falta de recursos no podía justificar el incumplimiento de las obligaciones del Estado hacia las personas privadas de libertad, denunciando que en estos centros se privaba a los internos del acceso a actividades que les permitieran redimir sus penas, afectando negativamente su proceso de resocialización. La infraestructura era inadecuada para una reclusión prolongada, lo que generaba conflictos y agravaba las condiciones de la PPL. Además, se mantenía una deficiente separación entre hombres y mujeres, y las condiciones sanitarias eran indignas.

3. Entes de control

En virtud del artículo 113 de la Constitución Política, además de los órganos que integran las tres ramas del Poder Público existen otras instituciones autónomas e independientes encargadas del control y veeduría de las funciones del Estado, además de la formación e facilitación del interrelacionamiento entre Estado y sociedad civil; entre ellos, destaca la labor de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, así como sus representantes territoriales.

Este modelo de Estado que quedó plasmado en el artículo 113 de la Constitución buscaba establecer un sistema de mutuo control entre diversas entidades del Estado con base en la idea de checks and balances, o frenos y contrapesos, de acuerdo con la cual es necesario evitar la concentración del poder en las instituciones del Estado para impedir así el despotismo. En Colombia, particularmente, se le ha asignado a la Procuraduría General de la Nación la guarda y promoción de los derechos humanos, así como la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (artículo 118, Constitución Política). La Contraloría General de la República, por su parte, tiene a cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de los resultados de la administración (artículo 119, Constitución Política).

Apesar de que la Corte Constitucional ha exhortado a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación a realizar una vigilancia permanente de las condiciones de los distintos centros de reclusión del país, -con el fin de verificar el nivel de garantía de los derechos fundamentales de la PPL-, actualmente no existen estrategias coordinadas que permitan ejercer una vigilancia y control efectivos a

la Política Penitenciaria y Carcelaria. Si bien tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría General de la Nación cuentan con dependencias encargadas del tema carcelario y penitenciario, la multiplicidad de actores que intervienen en el sistema hacen que sea imposible en la práctica ejercer una vigilancia y sanción efectiva de todos los intervinientes en la ejecución de la Política Penitenciaria y Carcelaria.

4. Pesos y contrapesos

El principal actor dentro del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario es el Ministerio de Justicia y del Derecho, encargado de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en asuntos carcelarios y penitenciarios, de acuerdo con el Decreto 1427 de 2017. El Ministerio de Justicia y del Derecho se constituye así en la principal entidad del sector central de la Rama Ejecutiva en materia penitenciaria y carcelaria, encargada además de la coordinación entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial y el Ministerio Público para la consolidación de la política pública en materia criminal.

Del mismo modo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), -entidad adscrita al Ministerio de Justicia-, se constituye también en uno de los principales actores del Sistema, encargado de la ejecución de la política penitenciaria, la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad, el diseño de planes, programas y proyectos necesarios para la política penitenciaria y carcelaria, entre otras funciones consignadas tanto en la Ley 65 de 1993 como en el Decreto 4151 de 2011. El Inpec tiene a cargo la custodia y vigilancia tanto de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (Eron), como de las cárceles departamentales y municipales a través de convenios públicos.

Además de lo anterior, el Inpec tiene la obligación legal de recibir a la población privada de la libertad con situación jurídica de sindicada —es decir, aquellos a cargo de las entidades territoriales— cuando municipios y/o departamentos carezcan de sus propias cárceles, en virtud del artículo 19 del Código Penitenciario y Carcelario. Esto quiere decir que, en la práctica, el Inpec se encarga de toda la población privada de la libertad del país, salvo contadas excepciones.

Además del Ministerio de Justicia y el Inpec, otro de los actores principales dentro del sistema es la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), que nació con el Decreto número 4150 de 2011 el cual escinde las funciones de servicios y construcción del Inpec para asignarlas a esta nueva entidad. El Uspec, por tanto, es la entidad encargada de desarrollar e implementar planes, programas y proyectos en materia logística y administrativa para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios. A pesar de ser una entidad con funciones muy similares al Inpec, la Uspec tiene un enfoque más centrado en la planificación y el desarrollo de proyectos, no en la custodia directa de la población privada de la libertad. Sin embargo, su funcionamiento ha

abarcado múltiples problemáticas sin solución a las ya existentes.

Ahora bien, es posible afirmar que estas tres entidades —Ministerio de Justicia y del Derecho, Inpec y Uspec— constituyen la tríada básica del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, pues concentran buena parte de las funciones principales dentro del mismo y sus fines misionales están encaminados, justamente, hacia la ejecución adecuada de la política penitenciaria y carcelaria. El cual proyecta la necesidad de reorganizar las competencias en el sistema, para equilibrar las funciones y las sobrecargas de las instituciones.

5. Normas Internacionales sobre el tratamiento de la PPL

El sistema penitenciario y carcelario cumple una función esencial en el marco de la justicia penal, orientándose tanto a la protección de la sociedad como a la resocialización de las PPL. En Colombia, la situación carcelaria ha estado marcada por serios problemas de hacinamiento, condiciones de vida precarias, falta de acceso a servicios básicos, problemas que han sido denunciados por diversas organizaciones internacionales de derechos humanos. Este proyecto de ley responde a la necesidad de armonizar el sistema penitenciario y carcelario colombiano con los estándares internacionales, a fin de garantizar los derechos fundamentales la PPL y avanzar hacia un sistema orientado a la resocialización.

A nivel internacional, el tratamiento de las personas privadas de la libertad se rige por un conjunto de instrumentos que Colombia ha suscrito y ratificado, comprometiéndose así a cumplir con los estándares allí establecidos. Entre los principales instrumentos se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 1955 y revisadas en 2015.

Las Reglas Nelson Mandela establecen que “todos los reclusos deberán ser tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínseco como seres humanos” (ONU, 2015). Este principio se conecta directamente con el artículo 1º de la DUDH, que declara que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. En el contexto penitenciario colombiano, este principio implica el compromiso de las autoridades para proporcionar condiciones de vida adecuadas en las cárceles, garantizando un trato humanitario para todos los internos, independientemente de la naturaleza de sus delitos.

El hacinamiento extremo en las cárceles colombianas es una de las principales vulneraciones al derecho a la dignidad humana. De acuerdo con informes de la Defensoría del Pueblo, en 2023,

el sistema carcelario colombiano presentaba una sobrepoblación que alcanzaba un 130%, lo que limita gravemente el espacio vital de cada persona privada de la libertad, dificultando el acceso a servicios esenciales (Defensoría del Pueblo, 2023). Esto es incompatible con las disposiciones de las Naciones Unidas, que establecen que cada persona privada de la libertad debe disponer de suficiente espacio, junto con el acceso a instalaciones adecuadas de saneamiento, alimentación y atención médica (ONU, 2015).

El artículo 5° de la DUDH y el artículo 7° del PIDCP prohíben expresamente la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La Convención contra la Tortura también establece la obligación de los Estados para prevenir y sancionar estos actos. El sistema penitenciario colombiano debe adoptar protocolos eficaces para prevenir el abuso, así como establecer mecanismos independientes de denuncia (CPT, 2018).

Por otro lado, las Reglas Nelson Mandela (ONU, 2015) también mencionan la importancia de prestar atención médica adecuada y de calidad a las personas privadas de la libertad. En Colombia, el acceso a la salud en las prisiones es limitado, con una carencia evidente de personal médico, equipos e insumos para la atención adecuada. Esto representa un incumplimiento directo de los estándares internacionales que obligan al Estado a asegurar que los internos puedan recibir tratamiento médico de calidad. La Defensoría del Pueblo ha identificado que múltiples muertes en los centros de reclusión son evitables y que, en numerosos casos, estas se deben a la falta de atención médica oportuna (Defensoría del Pueblo, 2023).

Otro objetivo fundamental del sistema penitenciario, según las Reglas Nelson Mandela y el PIDCP, es promover la resocialización de la población pospenada. Este enfoque está basado en la premisa de que la privación de la libertad debe ser utilizada como el espacio para que las PPL desarrollen habilidades individuales para la productividad y de reconstrucción del tejido social roto por la comisión de un delito. Con esta idea el sistema colombiano ha sido criticado por su enfoque punitivo y por la falta de programas efectivos de resocialización, la ausencia de actividades educativas, laborales y recreativas, limitando el desarrollo personal de la PP y perpetuando ciclos de reincidencia. En este sentido, el proyecto de ley propone que el Estado asuma la responsabilidad de implementar programas que fomenten la educación y el trabajo al interior de las cárceles, como un medio para promover su eventual retorno a la sociedad.

Para concluir este proyecto de ley tiene como objetivo fundamental adecuar el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano a los estándares internacionales de derechos humanos, promoviendo un cambio hacia un modelo de justicia restaurativa. La implementación de estas normas internacionales permitirá mejorar las condiciones de vida en las prisiones, garantizar los derechos

fundamentales de las personas privadas de la libertad y avanzar hacia un sistema que priorice la dignidad, la salud y la resocialización de la población pospenada en la sociedad.

6. Participación académica:

Las instituciones académicas desempeñan un papel fundamental en la sociedad en la creación de nuevos conocimientos, entendiendo así los fenómenos sociales que son conflictivos para la comunidad civil de entender. Es así como la comunidad académica contribuye a la formulación de teorías, modelos y ciclos que explican comportamientos sociales y que proporcionan bases sólidas para la interpretación de problemáticas complejas. Su labor no sólo enriquece el acervo cultural y científico, sino que también impulsa el desarrollo de políticas públicas más efectivas, resolviendo múltiples conflictos dentro de una comunidad.

En el ámbito de la política criminal, la participación de los académicos es crucial para abordar de manera integral los desafíos que enfrenta este campo. Por ello, este proyecto de ley apuesta por ampliar y fortalecer su participación en el diseño, implementación, así como el seguimiento de políticas criminales, la cual conlleva a una colaboración interdisciplinaria que garantiza un estudio integral de estos desafíos y la formulación de alternativas complejas para su superación.

Para reforzar este enfoque, es esencial promover la investigación continua en el área de la política criminal y el Sistema Penitenciario y Carcelario, fomentando estudios y proyectos especializados, lo cual permitirá desarrollar políticas más efectivas a largo plazo, contribuyendo a la mejora progresiva de derechos.

7. Veeduría y participación ciudadana

La veeduría ciudadana es un mecanismo utilizado por la ciudadanía para ejercer control sobre los bienes públicos, procesos de instituciones públicas y demás actividades y/o servicios que se realicen en torno a lo público y en los cuales el Estado colombiano tiene participación. En Colombia la veeduría ciudadana se estableció en la Constitución de 1991.

No es extraño afirmar que las políticas públicas referentes al Sistema Penitenciario y Carcelario que se han desarrollado en Colombia han presentado graves irregularidades y se mantiene en un estado de violación constante de los DD. HH., por lo que la veeduría ciudadana cobra especial importancia en este proyecto, pues el ingreso de un nuevo actor interesado en el debate de la política pública hace que esta tenga otro tipo de movilidad y orientación, además de la visibilización de los reiterados incumplimientos ante la opinión pública.

8. Autonomía en las entidades territoriales

El Código Penitenciario y Carcelario le asigna también algunas funciones a las entidades territoriales para la concreción de la política

penitenciaria y carcelaria a nivel local. El artículo 17 del Código establece que:

Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Bogotá la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravención que impliquen privación de la libertad (artículo 17, Ley 65 de 1993, subrayado fuera del texto).

La norma dispone que las entidades territoriales son responsables de los detenidos preventivos que la justicia ha decidido mantener recluidos mientras se adelantan sus procesos penales. Esta responsabilidad implica que dichas entidades deben garantizar el sostenimiento de estas personas, ya sea; (i) mediante la construcción y operación de cárceles propias para albergarlas o (ii) delegando la custodia y vigilancia de esta población al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), quien se encargaría de los sindicados en establecimientos penitenciarios de orden nacional.

De acuerdo con los artículos 17 a 19 de la mencionada ley y la interpretación que de estos ofrece, la Corte Constitucional señala la obligación de las entidades territoriales de asumir la gestión de las personas privadas de la libertad (PPL) en calidad de sindicados o detenidos preventivamente, señalando la necesidad de que estas entidades se encarguen de la atención de esta población de manera eficiente.

Dado que Colombia es un Estado descentralizado, el Gobierno nacional comparte competencias con los territorios para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Estado Social de Derecho. Sin embargo, la complicación surge cuando se identifica que el Código Penitenciario y Carcelario menciona de manera general las responsabilidades de los distintos niveles territoriales, sin ofrecer una especificación clara sobre las obligaciones particulares de departamentos, municipios, distritos y áreas metropolitanas u otros en la gestión penitenciaria, ocasionando así esta falta de claridad normativa que ha dificultado la coordinación eficiente entre las diferentes instancias del Estado.

Es fundamental que cada nivel de gobierno cumpla de manera efectiva sus funciones para que el Sistema opere adecuadamente, siendo así la colaboración coordinada entre los entes territoriales y el Gobierno central indispensable para garantizar que las condiciones de reclusión respeten los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y contribuyan al propósito de resocialización que debe guiar la política criminal del país.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la ley 819 del 2003 estipula que “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el

Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.” Esto con la finalidad de garantizar la racionalidad de la actividad legislativa al asegurar que las leyes presenten una armonía con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades competentes, permitiendo una aplicación efectiva de estas, tal como lo estipula la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 del 2007.

No obstante, la Corte Constitucional en la sentencia mencionada anteriormente, advierte que la responsabilidad de demostrar la incompatibilidad de un proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo recae principalmente sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien posee los conocimientos y recursos necesarios para intervenir durante el proceso legislativo e ilustrar al congreso sobre las consecuencias económicas del mismo. Sumado a esto, agrega que la interpretación de este artículo se debe hacer con el propósito de que las leyes consideren las realidades económicas, pero sin imponer barreras al ejercicio legislativo ni otorgar al Ministerio de Hacienda un poder de veto sobre las mismas.

CONFLICTO DE INTERESES

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

“**ARTÍCULO 1°.** El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este Proyecto Ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación. Sin embargo, esto no exime al congresista a hacer una valoración sobre su condición particular y eventuales conflictos de interés.

REFERENCIAS

Cámara de Representantes. (2022). Respuesta de la USPEC. Recuperado de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-11/RESPUESTA%20USPEC.pdf>.

Consejo de Estado. (2022). Acción de grupo: Providencias 198-18001-23-33-000-2013-00216-01(AG). Recuperado de https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2022/providencias198_18001-23-33-000-2013-00216-01.

Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU-122 del 31 de marzo del 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>.

Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>.

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, expedientes T-137.001 y 143.950. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>.

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-153 del 28 de abril de 1998. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>.

Defensoría del Pueblo (2023). Informe sobre el estado de los derechos humanos en los centros de reclusión en Colombia: Puedes encontrar informes recientes en el sitio oficial de la Defensoría del Pueblo. Busca en la sección de publicaciones o informes anuales sobre el sistema penitenciario.

Méndez, J. (2020). Derechos Humanos y sistema penitenciario: desafíos para América Latina: Este tipo de publicación puede estar disponible en la biblioteca digital de CEPAL o en bases de datos académicas como JSTOR o Google Scholar.

ONU (2015). Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela): Las puedes encontrar directamente en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) o buscando “Reglas Nelson Mandela” en el buscador del sitio.

OACNUDH (2022). Informe sobre los derechos de los reclusos pertenecientes a minorías étnicas en Colombia: También está disponible en el sitio web de la OACNUDH.

CPT (2018). Manual de buenas prácticas para la prevención de la tortura en centros penitenciarios: Para documentos del Comité para la Prevención de la Tortura, revisa el sitio del Consejo de Europa o busca directamente “CPT manual for the prevention of torture” en el sitio web del Consejo.

Ley 65 de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. 20 de agosto de 1993. D.O. No. 40.999.

Ley 599 del 2000. Por la cual se expide el Código Penal. 24 de Julio de 2000.

D. O. No. 44.097.

Ley 906 del 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. 1 de septiembre de 2004. D. O. No. 45.658.

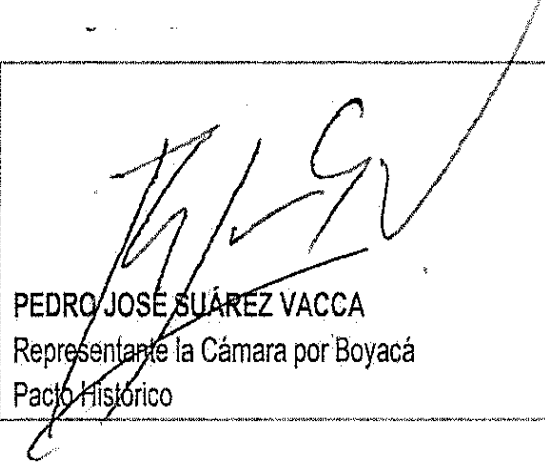
Ley 1801 del 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 29 de julio de 2016. D. O. No. 49.949.

Personería de Medellín. (2023). Hacinamiento, fallas estructurales y problemas de alimentación: Los hallazgos de la Personería de Medellín en la cárcel El Pedregal. Recuperado de <https://www.personeriamedellin.gov.co/hacinamiento-fallas-estructurales-y-problemas-de-alimentacion-los-hallazgos-de-la-personeria-de-medellin-en-la-carcel-el-pedregal/>.

Política Criminal. (2022). Informe 14 - ECI: Cárceles. Recuperado de <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/SEGUIMIENTO-ECI/Informe%2014%20-%20ECI%20Ca%CC%81rceles.pdf>.

Universidad Externado de Colombia. (2022). Tercer entregable Capstone - Minjusticia. Recuperado de <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2022/09/Tercer-Entregable-Capstone-Minjusticia.pdf>.

Del Congresista,



PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante la Cámara por Boyacá
Pacio Histórico

Cordialmente.

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de agosto del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo

Nº. 247 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: Julián López Tenorio

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 347 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la libre movilidad en vías de importancia estratégica que asegure la continuidad de la cadena de suministros, el comercio nacional e internacional y la seguridad alimentaria en el país y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 16 de 2025

Doctor

JULIÁN LÓPEZ TENORIO

Presidente

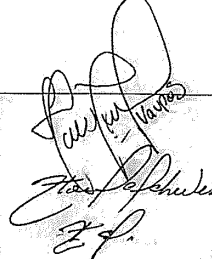
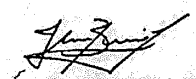
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 347 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la libre movilidad en vías de importancia estratégica que asegure la continuidad de la cadena de suministros, el comercio nacional e internacional y la seguridad alimentaria en el país y se dictan otras disposiciones.

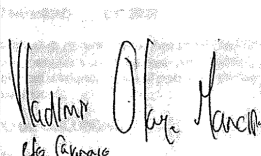
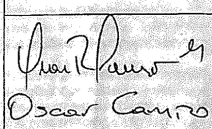
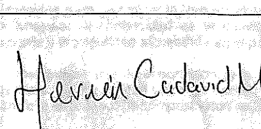
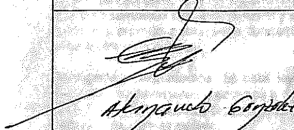
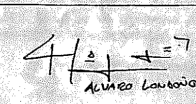
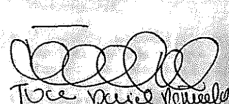
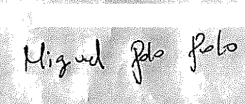
Cordial saludo;

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, me permito radicar ante la Honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 347 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la libre movilidad en vías de importancia estratégica que asegure la continuidad de la cadena de suministros, el comercio nacional e internacional y la seguridad alimentaria en el país y se dictan otras disposiciones a fin de que se le dé el correspondiente trámite en los términos establecidos por la Constitución y la ley.

 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Centro Democrático	 PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República
 JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ Miembro de la Cámara de Representantes Por el Departamento de Antioquia Partido Centro Democrático	

Lina María Gamdo

Yenifer Acosta J.

 TERESA ENRÍQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño Partido de la U	 Vladimir Olaya
 Oscar Carrero	 Hernán Cerdas
 Mauricio Ponsa	
 Álvaro Lora	 Celso Rodríguez
 José María Pardo	 Miguel Polo Polo

Eduar Triana

Toueth S. Sanchez

Juan Espinal

PROYECTO DE LEY NÚMERO 347 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la libre movilidad en vías de importancia estratégica que asegure la continuidad de la cadena de suministros, el comercio nacional e internacional y la seguridad alimentaria en el país y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. Establecer medidas para garantizar la libre movilidad en vías de importancia estratégica a fin de asegurar la continuidad de la cadena de suministros, el comercio nacional e internacional y la seguridad alimentaria en el país.

Artículo 2°. Importancia estratégica. Se considerarán vías de importancia estratégica aquellas que resulten esenciales para garantizar la conectividad entre los territorios, el abastecimiento de bienes y servicios, el desarrollo económico, la competitividad nacional, y la preservación de la seguridad nacional.

Se establecen como vías de importancia estratégica las vías primarias del país y aquellas que las asambleas departamentales y los concejos distritales así declaren dentro de sus territorios cuando estas sean fundamentales para el cumplimiento de los principios establecidos en esta ley.

Parágrafo: Para efectos de esta ley se entenderán como vías primarias aquellas troncales, transversales y accesos a capitales de departamento que cumplen la función básica de integración de las principales zonas de producción y consumo del país y de éste con los demás países.

Artículo 3°. Principios. El Estado garantizará, en la mayor medida posible, el cumplimiento de los siguientes principios esenciales en las vías que sean declaradas como de importancia estratégica:

1. La libre movilidad y circulación: Asegurar que el tráfico de vehículos, personas, bienes y servicios pueda darse sin restricciones arbitrarias a través del territorio nacional.

2. La continuidad de la cadena de suministros: Garantizar que los bienes y servicios necesarios para la vida cotidiana y la actividad económica lleguen a su destino sin interrupciones.

3. El comercio nacional e internacional: Garantizar el movimiento de mercancías dentro del territorio nacional y desde y hacia otros países, permitiendo así la economía y las relaciones comerciales internacionales.

4. La seguridad alimentaria: Asegurar que los alimentos e insumos puedan ser transportados eficientemente a todas las regiones del país, evitando desabastecimientos, aumentos en la inflación y crisis alimentarias.

5. Seguridad nacional: Siempre que se requiera, asegurar despliegues de tropas o movimientos logísticos destinados a garantizar la seguridad nacional.

6. Tránsito humanitario: Garantizar la libre movilidad y paso de misiones humanitarias, bienes y servicios esenciales para la vida; dando prelación a comitivas médicas, ambulancias y transporte de bienes y servicios del sector salud en todo el territorio nacional.

Artículo 4°. Continuidad de la cadena de suministro y la protección del comercio nacional e internacional. La Nación y los entes territoriales deberán diseñar planes de contingencia para garantizar la continuidad de la cadena de suministro de bienes y servicios, así como la protección del comercio nacional e internacional; para impedir que se generen interrupciones o bloqueos que pongan en riesgo la movilidad, la seguridad alimentaria, la

cadena logística, la productividad y el desarrollo económico del país y los territorios, garantizando siempre la libertad de circulación.

Bajo ninguna circunstancia se podrán permitir bloqueos sobre las vías declaradas como de importancia estratégica que conduzcan a zonas portuarias o aeropuertos, o vías que sean usadas para transportar mercancías de importación o exportación.

En situaciones de desastre natural establecerán de manera inmediata estrategias para habilitar el paso de rutas alternas que permitan cumplir con la finalidad de esta ley.

Artículo 5°. Vías estratégicas para la seguridad nacional. El Ministerio de Defensa Nacional establecerá las vías de importancia estratégica para la movilidad de tropas o movimientos logísticos. En aquellas vías se prohíbe cualquier interrupción de la movilidad en tanto esta sea provocada por bloqueos o cualquier actividad que comprometa los derechos mencionados en esta ley.

Artículo 6°. Garantía al orden público. No se podrá permitir el bloqueo, total, parcial, ni permanente de las vías declaradas como de importancia estratégica que no obedezca a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.

Las autoridades nacionales y territoriales deberán velar por garantizar el restablecimiento del orden público cuando prevea alteraciones en la movilidad en vías de importancia estratégica, y deberán tomar acciones inmediatas para contrarrestar los efectos negativos que sobre estas sobrevengan por eventos naturales que perturben la movilidad.

Artículo 7°. Protocolos de actuación. En los casos de presentarse alteración al orden público que implique bloqueos a estas vías, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y las autoridades territoriales competentes establecerán protocolos de actuación para prevenir y gestionar situaciones de conflicto, minimizando el impacto negativo en la movilidad y circulación de personas y mercancías, a fin de garantizar la continuidad e interrupción de actividades productivas y asegurando la protección de personas y bienes públicos y privados. Para lo anterior observarán los siguientes parámetros:

Se establecerán mecanismos de diálogo entre los diferentes actores sociales involucrados en manifestaciones dentro del área de la vía de importancia estratégica, para resolver los conflictos que den origen a las actividades que comprometan el tránsito normal de estas.

El Ministerio del Interior deberá enviar delegados a los puntos de las vías de importancia estratégica en las primeras 5 horas de la alteración de la normal circulación o del anuncio previo sobre la posible interrupción de la movilidad en una vía de importancia estratégica, para la conformación de las mesas de diálogo.

Dentro del proceso de comunicación entre las autoridades y los actores sociales involucrados, se

informará que la interrupción completa permanente o intermitente a las vías de importancia estratégica se encuentra prohibida legislativamente, y orientará a otros espacios donde puedan manifestarse.

Una vez agotada la etapa de diálogo y comunicación, la policía y la Fuerza Pública estarán facultadas para usar como último recurso la fuerza no letal diferenciando entre quienes promuevan actos contrarios a lo permitido por esta ley y los que no.

Parágrafo. Cuando exista anuncio previo o información verificable sobre la posible interrupción de la movilidad en una vía de importancia estratégica, las autoridades competentes, en coordinación con el Gobierno nacional, deberán activar de manera inmediata un protocolo de prevención de interrupción en la movilidad y establecer canales formales de comunicación con los actores involucrados. Estas acciones estarán orientadas a la instalación anticipada de la mesa de diálogo correspondiente, con el fin de evitar la materialización del bloqueo y garantizar la libre movilidad y circulación, la continuidad de la cadena de suministros, el comercio nacional e internacional, la seguridad alimentaria y la seguridad nacional.

Artículo 8°. Conformación de mesas de diálogo. Las mesas de diálogo que se establezcan para la resolución o prevención de bloqueos en vías de importancia estratégica deberán contar con la presencia obligatoria de:

Un representante del sector empresarial, elegido por los gremios económicos con presencia en el territorio, en coordinación con la Cámara de Comercio correspondiente.

Representantes de todos los ministerios y entidades del orden nacional que tengan competencia sobre los compromisos que se discutan en la mesa.

Delegados de las Gobernaciones y Alcaldías del área afectada con capacidad de decisión sobre los acuerdos alcanzados.

Parágrafo 1°. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación deberán garantizar la trazabilidad de los compromisos adquiridos, verificando su cumplimiento y asegurando que los acuerdos no vulneren derechos fundamentales ni excedan las competencias de los actores involucrados.

Artículo 9°. Protocolo para el restablecimiento del orden público. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional y en coordinación con el Ministerio del Interior, diseñará y adoptará un protocolo integral para el restablecimiento del orden público en los casos en que resulte procedente, con el fin de hacer efectivos los principios de esta ley.

Este protocolo se activará a más tardar dentro de las doce (12) horas siguientes al inicio del cierre vial, garantizando en todo momento el respeto por los derechos humanos y las normas de derecho internacional aplicables.

La intervención será procedente una vez agotada la etapa de diálogo y comunicación y únicamente cuando resulte indispensable para restablecer la libre movilidad y circulación, asegurar la continuidad del transporte de bienes y servicios, proteger la cadena de suministros, salvaguardar el comercio nacional e

internacional, y preservar la seguridad alimentaria y nacional.

Artículo 10. Prohibición de acuerdos que impliquen exoneración de responsabilidad. En el marco de la etapa de diálogo o negociaciones para el levantamiento de bloqueos en vías de importancia estratégica, bajo ninguna circunstancia podrán incluirse acuerdos contrarios a esta ley o que eximan de responsabilidad penal o administrativa a los ciudadanos que hayan cometido daños contra la propiedad pública o privada.

Las autoridades competentes deberán garantizar que se adelanten los procesos judiciales correspondientes contra aquellos individuos que, durante bloqueos, atenten contra la infraestructura vial, el transporte, o cualquier otro bien público o privado.

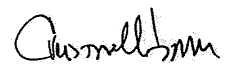
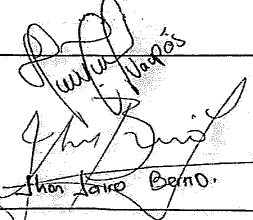
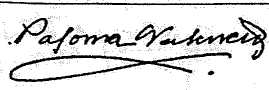
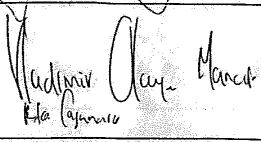
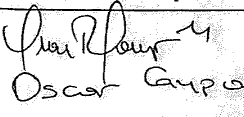
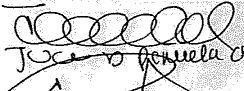
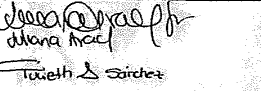
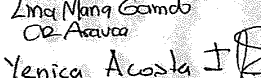
Artículo 11. Mecanismos de compensación. El Gobierno nacional y los entes territoriales podrán establecer mecanismos jurídicos, tributarios y administrativos de compensación y reparación para los sectores y ciudadanos que puedan verse afectados en razón a interrupciones en las vías de importancia estratégica según su competencia.

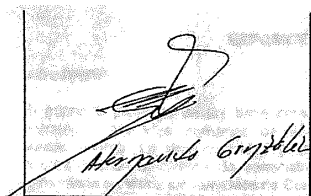
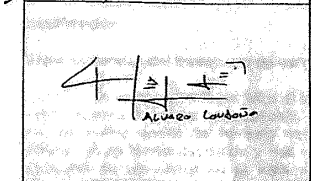
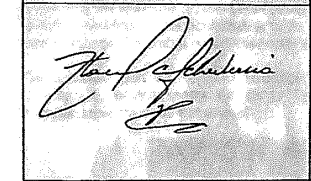
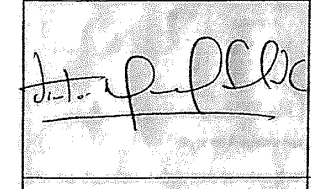
Artículo 12. Sanciones. Se sancionará disciplinaria y/o penalmente como falta gravísima o por acción u omisión al funcionario o servidor público que estando en el deber de levantar el bloqueo en las vías señaladas no lo haga, o que deba dar la orden de intervenir para garantizar los fines de esta ley y no actúe oportunamente.

Habrá lugar a sanción disciplinaria por extralimitación de sus funciones y penal por prevaricato a título de dolo; cuando el servidor o funcionario público valiéndose de su cargo o en razón a este perturbe, estorbe o impida el desbloqueo de una vía.

Artículo 13. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias.

 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante a la Cámara Valle del Cauca	 Juan Carlos Benito
 PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República	 Vladimir Cayula
 Oscar Guapo	 Hernán Cedeño
 Jairo Acosta	 Yenis Acosta
 Edgar Triana	 Yenis Acosta

	Mauricio Pardo
	Miguel Polo Polo
	Juan E.
	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El presente proyecto de ley tiene como propósito principal declarar de importancia estratégica las vías primarias de la Nación y garantizar su funcionamiento y mantenimiento. La libre movilidad y circulación en estas vías es esencial para la continuidad de la cadena de suministros, el comercio internacional y la seguridad alimentaria en todos los territorios de Colombia.

Justificación

Datos generales del transporte de carga en Colombia

Colombia es un país donde por años el transporte de carga terrestre ha sido el principal motor logístico de la economía del país. Se calcula que cerca del 90% de la carga total que se mueve dentro del territorio nacional es movilizada vía terrestre. A falta de infraestructura férrea adecuada y ríos con poca navegabilidad; las tractomulas y los camiones se convierten en el instrumento de transporte más eficiente. Según el Ministerio de Transporte, existe un parque automotor de vehículos de carga de más de 309.000 vehículos matriculados a corte de 2022, los cuales diariamente transitan las carreteras de Colombia para llevar distintas mercancías a todos los territorios.

De acuerdo con el Registro Nacional de Despachos de Carga del Ministerio de Transporte, el transporte de carga terrestre en Colombia ha tenido el siguiente comportamiento desde el año 2021:

Transporte de Carga terrestre en Colombia 2021-2024		
Año	Total de viajes	Toneladas transportadas
2021	8.845.722	123.711.244
2022	9.712.612	135.638.762
2023	10.228.730	135.964.212
2024	4.672.510	59.567.283

Fuente: Registro Nacional de Despachos de Carga

Son los departamentos con puertos marítimos y las capitales de departamento los que registran un mayor número de toneladas de carga movilizadas como destino y como origen. El Valle del Cauca, por ejemplo, es el departamento que más carga ha movilizado por sus carreteras en los últimos años, movilizando más de 27 millones de toneladas en 2022 y 26 millones de toneladas en 2023.

Una de las principales carreteras para la carga en Colombia es la vía Panamericana la cual conecta a Colombia de norte a sur y es el principal corredor para conectar por vía terrestre con el resto del continente. Se calcula que sólo en el departamento del Cauca, se movilizan cerca de 3.600 vehículos al día por este corredor, siendo el 25% de ellos vehículos de carga.

Incidencia de bloqueos en vías nacionales

Por años la interrupción del flujo normal por carreteras de Colombia ha sido una situación a la que miles de empresas y ciudadanos de todos los orígenes se han enfrentado. Las pérdidas económicas para el sector del comercio, de la producción y de muchos otros sectores suman billones de pesos. Desde el 1 de enero al 30 de junio de 2024, la Federación Colombiana de Transportadores de Carga (Colfecar) ha reportado 348 bloqueos en vías nacionales; que en pérdidas económicas representan 1,9 billones de pesos sólo para este sector.

La productividad del sector del transporte de carga, y de la logística empresarial en general, se ha visto seriamente afectada por la incidencia de bloqueos en vías nacionales. Se estima que se han llegado a perder cerca de 2.515 horas de transporte, lo que equivale a 104 días perdidos en bloqueos.

Cinco departamentos han sido los más afectados por bloqueos en vías nacionales en este año, departamentos que históricamente han tenido que enfrentarse a interrupciones en la movilidad que repercute directamente en las finanzas locales. Bolívar con 52, Atlántico con 46, La Guajira con 34, Cauca con 29 y Córdoba con 24 son los territorios más afectados por esta problemática.

Incidencia de bloqueos y pérdidas en vías nacionales 2024			
Mes	Bloqueos	Horas perdidas	Pérdidas económicas (miles de millones)
Enero	38	201	191,28
Febrero	63	437	317,11
Marzo	42	238	211,24
Abril	70	462	347,42
Mayo	85	737	422,82
Junio	50	440	362,65

Fuente: Dirección de Infraestructura y Seguridad Colfecar

Durante el 2023, de acuerdo con Colfecar, se presentaron más de 742 bloqueos en vías nacionales, siendo el corredor Bogotá-Costa norte y la vía

Panamericana unos de los más afectados por la problemática. En cuanto a tiempo perdido, se estima que en el 2023 se perdieron más de 385 días en carreteras bloqueadas y 3,6 billones de pesos.

Desde el 2023 a la fecha, se han registrado más de 2.167 bloqueos en todo el país, de acuerdo con Colfecar, esta cifra de bloqueos se traduce en pérdidas aproximadas de 9.7 billones de pesos.

Impacto de los bloqueos en las regiones

La reciente historia de bloqueos en las vías de Colombia, particularmente en las que comunican con el departamento de Nariño y otras zonas estratégicas, ha demostrado los devastadores efectos económicos y sociales de estas interrupciones. De acuerdo con información de Fenalco, un antecedente de bloqueo en vías de Nariño se dio en 2016, donde el sector comercio llegó a perder cerca de 90.000 millones de pesos a causa de un bloqueo que perduró por 46 días.

En el 2024, el bloqueo de la vía que comunica Ecuador con Nariño generó pérdidas de aproximadamente \$250.000 millones diarios, según el Gobernador de Nariño, Luis Alfonso Escobar. Este tipo de eventos han perjudicado severamente la economía de la región, que ya estaba en proceso de recuperación tras emergencias ambientales.

Por otra parte, la gobernadora de la provincia de Carchí, en Ecuador informó que por la problemática que se presentó en la vía Panamericana entre Nariño y Ecuador se perdieron cerca de 200,000 dólares diarios. Productos que debían ser exportados como cebolla, camarón y banano se descompusieron durante el bloqueo y terminó afectando la economía de esa región fronteriza con Colombia.

Durante el 2024, Nariño ha experimentado cerca de 47 bloqueos, cada uno con un impacto significativo en la economía local. Estos bloqueos no solo interrumpen la movilidad, sino que también afectan la cadena de suministro y la economía empresarial.

El fenómeno no solo afecta al departamento de Nariño; por ejemplo, un bloqueo en mayo en la vía Panamericana en el sur del Cauca impidió la movilización de más de 25 mil toneladas de carga y afectó a 12 mil usuarios del transporte público, generando pérdidas diarias de \$600 millones en el sector.

El Consejo Gremial y empresarial del Cauca señaló que en 2023 la vía Panamericana en ese departamento sufrió 29 bloqueos, lo que significa un mes de inactividad y de incomunicación terrestre con el resto del país. La situación para el 2024 se agrava, pues a corte de junio, se han presentado 35 bloqueos en la misma vía, siendo en promedio 5.8 cortes por mes, lo que representa un aumento del 241% comparado con el mismo período del año anterior.

Los más afectados por esta problemática son las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales constituyen el 97% del tejido empresarial

del departamento. Con dos días de bloqueos en las vías del Cauca, se dejan de percibir cerca de 13,000 millones de pesos. De acuerdo con el Consejo Gremial, muchas de las pequeñas empresas que deben transportar mercancía desde y hacia el Cauca han quebrado y sólo las grandes empresas son capaces de soportar los impactos de los cierres de vías en la región.

Seguridad alimentaria en Colombia

El DANE mide anualmente el nivel de inseguridad alimentaria en el país siguiendo las características de herramientas y mediciones establecidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. A través de este indicador de inseguridad alimentaria se busca determinar el nivel de acceso de los ciudadanos a los alimentos en términos de cantidad y calidad y de esta manera determinar qué porcentaje de la población está atravesando una situación de hambre o de alimentación precaria. De acuerdo con el último informe del DANE, para el 2023 en Colombia el 4.8% de la población, equivalente a cerca de 2.6 millones de personas, presentó inseguridad alimentaria grave mientras que 26.1% equivalente a cerca de 14.6 millones de personas presentaron una inseguridad alimentaria moderada.

Adicionalmente, el último informe anual de la Red Global contra las Crisis Alimentarias (GNAFC) en colaboración con la FAO y otras agencias de la ONU evidenció que 1.3 millones de personas en Colombia (3% de la población) enfrentó en 2023 graves niveles de inseguridad alimentaria aguda, siendo esta la primera vez que el país tiene el lamentable reconocimiento de estar enfrentando una crisis alimentaria aguda.

Una de las principales causas del aumento de la inseguridad alimentaria en 2023 fue la alta inflación en la división de alimentos. El año comenzó con una inflación del 26%, más del doble de la tasa general con la que el país cerró en 2022. Aunque la inflación de alimentos disminuyó durante el año, se mantuvo elevada y actualmente supera el 5%, por encima de la meta establecida por el Banco de la República.

Desde el Congreso, particularmente el Frente parlamentario de la lucha contra el hambre ha venido haciendo un seguimiento minucioso de estas preocupantes cifras. En la última reunión llevada a cabo en el mes de junio de 2024, varios congresistas manifestaron la necesidad de hacer un seguimiento a la implementación de las políticas locales de los gobiernos territoriales que inician su mandato, para verificar que efectivamente haya un enfoque que permita combatir el hambre en el país.

No se entiende cómo un país con un potencial agrícola tan importante como Colombia debe enfrentar altos niveles de inseguridad alimentaria. Tampoco es comprensible que departamentos como Cauca y Nariño, que poseen corredores viales cruciales para el abastecimiento de alimentos del país, presenten niveles de pobreza del 58.3% y 47.6%, respectivamente, superiores al promedio

nacional. Además, más de un millón de personas en estos dos importantes departamentos sufren inseguridad alimentaria moderada y grave.

Impacto de los bloqueos en la seguridad alimentaria

El año 2021 fue uno de los más complejos en cuanto a bloqueos de vías. Hubo un aumento del riesgo de desabastecimiento de alimentos en las 29 centrales mayoristas de Colombia. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y desarrollo rural, las pérdidas en 2021 a causa de bloqueos para el sector agropecuario llegaron a ser de cerca de 3,6 billones de pesos, además de poner en riesgo 1,8 millones de empleos directos e indirectos del sector. Se estima que, en ese año, se tuvo el menor ingreso de alimentos a centrales de abastos de los 3 años anteriores.

De igual manera, los bloqueos del año 2021 que impidieron la libre circulación a puertos como Buenaventura dejaron en evidencia el riesgo que se corre en términos de seguridad alimentaria. El Ministerio de Agricultura detalló que aproximadamente 375,000 toneladas de alimento como maíz, trigo, soya y otros cereales estuvieron represadas en el puerto a causa de interrupciones en la vía; generando un aumento del costo de estos productos de 10% solo en el mes de mayo de ese año.

En abril de 2024, Juan Sanclemente, director ejecutivo del comité intergremial en el Valle del Cauca, informó que los bloqueos en la vía Panamericana afectaron a más de 3.800 conductores y el transporte de más de 25.000 toneladas de productos agroalimentarios, generando pérdidas económicas diarias superiores a los \$12.000 millones y poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de los territorios.

Nariño, siendo el principal productor de leche del suroeste del país y aportando casi el 5% de la producción nacional que procesan grandes compañías lácteas del Valle del Cauca y de Cundinamarca, ha visto afectados más de 230.000 litros de leche debido a los bloqueos en la vía Panamericana entre 2023 y 2024.

Otro ejemplo del riesgo que representan los bloqueos de las vías para la seguridad alimentaria se da con el cierre de la vía Panamericana a la altura del municipio de Rosas, Cauca en abril del presente año. Cerca del 40% de los productos agropecuarios que se consumen en el Valle del Cauca provienen de Cauca y de Nariño y, a raíz del bloqueo, dejaron de ingresar 576 toneladas de alimento a la central de abastos de Cavasa.

Los costos logísticos como fletes sufren aumentos por causa de este fenómeno. De acuerdo con algunos transportadores, a causa del bloqueo que tuvo lugar en Rosas, muchos camiones que transportaban mercancías desde Nariño y el sur del Cauca tuvieron que desviarse por rutas alternas como la de El Tambo, la cual es más larga y representa un aumento del flete de 1 millón de pesos a 4 millones

de pesos. Este costo se trasmite al consumidor final, haciendo que la canasta básica suba en algunas regiones por la interrupción de la circulación en la vía Panamericana.

Alimentos que registran alza en mercados mayoristas abril 2024 (Cifras en pesos, bulto de 50kg)		
Alimento	Precio actual	Precio anterior
Averja verde	260.000	160.000
Cebolla larga	55.000	45.000
Papa amarilla	140.000	110.000
Frijol verde	14.000	12.000
Zanahoria	250.000	160.000
Fresa	9.000	8.000

Afectaciones a la vida y al sector salud a causa de bloqueos

En repetidas ocasiones se han vulnerado derechos fundamentales como la vida, la salud, el trabajo y la libre circulación. Durante el año 2024, los bloqueos en la vía Panamericana han resultado en dos incidentes significativos que afectaron la vida y la libertad. El primer incidente tuvo lugar el 1 de febrero, cuando Alejandro Forero, un conductor de carga, se desvió hacia una ruta alterna al encontrarse con un bloqueo en la vía internacional a la altura de La María, en el municipio de Piendamó, Cauca, efectuado por la comunidad indígena Misak. Al tomar la ruta alterna por Santander de Quilichao, Timba, Suárez y Morales, fue interceptado en la vereda San Jerónimo del municipio de Buenos Aires por un retén ilegal. Al no detenerse, fue alcanzado más adelante y atacado a tiros por hombres armados, resultando en su muerte.

El segundo incidente ocurrió el 19 de abril, cuando estudiantes de la Institución Educativa Técnico Agropecuaria Domingullo, en el municipio de Santander de Quilichao, bloquearon la vía Panamericana en el corregimiento de Quinamayó debido a la falta de aulas. Este bloqueo impidió el paso de una misión médica (ver video) y forzó a los conductores a tomar rutas alternas. En la vereda Domingullo, fueron sorprendidos por un retén ilegal de las disidencias de las FARC, columna Dagoberto Ramos, que secuestraron a los funcionarios del CTI Bethy Amanda Mage Imbachí y Gerson René Rivera Fernández, así como a la esposa de este último, María Yeni Ruiz. En conclusión, si la vía Panamericana no hubiera estado bloqueada, la vida del conductor Alejandro Forero y la libertad de los tres secuestrados no se habrían visto afectadas.

El sector salud también se ve afectado por culpa de los bloqueos en principales vías nacionales. Por ejemplo, con el más reciente bloqueo de la vía

Pasto-Popayán, el departamento de Nariño tuvo que declarar la emergencia hospitalaria por el posible desabastecimiento de la red.

De igual manera sucedió durante el Paro Nacional de 2021, en donde agremiaciones médicas, IPS y el ministerio de salud alzaron su voz para rechazar el represamiento de camiones con oxígeno, gas medicinal y medicamentos, elementos que eran de importancia vital para tratar a los enfermos de COVID-19 durante la pandemia. Regiones como Caribe, Pacífico y ciudades como Medellín fueron las principales afectadas por la falta de medicamentos represados en bloqueos de vías. Adicionalmente, la Academia Nacional de Medicina rechazó de manera contundente los ataques a la misión médica, aseguran que “No se trata solo de preservar el derecho a la salud, pues la situación actual compromete también el derecho a la vida que todos deben respetar, independiente de las diferencias”.

Consideraciones normativas

Desde la teoría política y de conformidad con las teorías contractualistas, el Estado surge como una institución creada por el consentimiento de los individuos para garantizar sus derechos fundamentales, como la vida, la libertad y la propiedad, protegiéndolos del abuso de derechos de terceros a fin de garantizar la justicia y la seguridad. El Estado, entonces, encuentra legitimidad política y jurídica cuando su actividad está dirigida a satisfacer estos mínimos que permiten una convivencia pacífica que evitan que las personas tomen la justicia por su mano, y se establezca el respeto de los derechos de todos.

Es por ello que el Estado moderno se concibe como un Estado sometido al imperio de la ley, respetuoso y garante de las libertades del ciudadano que actúa como un árbitro que se opone al despotismo de grupos de presión que por la fuerza buscan desconocer las libertades de los demás y aun de su propia arbitrariedad.

El legislador es quien por cláusula general de competencia debe desarrollar ese imperio legislativo que por orden constitucional se le ha delegado a fin de satisfacer ese Estado social de derecho.

Sobre el alcance de la naturaleza del Estado social de derecho el honorable Magistrado Ciro Angarita Barón en Sentencia C-587/92 señaló:

“En el Estado social de derecho –que reconoce el rompimiento de las categorías clásicas del Estado liberal y se centra en la protección de la persona humana atendiendo a sus condiciones reales al interior de la sociedad y no del individuo abstracto–, los derechos fundamentales adquieren una dimensión objetiva, más allá del derecho subjetivo que reconoce a los ciudadanos. Conforman lo que se puede denominar el orden público constitucional, cuya fuerza vinculante no se limita a la conducta entre el Estado y los particulares, sino que se extiende a la órbita de acción de estos entre sí. En consecuencia, el Estado está obligado a

hacer extensiva la fuerza vinculante de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado, el Estado juez debe interpretar el derecho siempre a través de la óptica de los derechos fundamentales”.

Desde la radicación del proyecto se resalta la relación directa de esta iniciativa con la garantía de diferentes derechos fundamentales como son; derecho a la vida (artículo 11 y 12): el derecho a la vida es inviolable (...) Nadie podrá ser arbitrariamente detenido ni sometido a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la libertad de locomoción (artículo 24) todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de el, y a permanecer y residenciarse en Colombia; derecho y garantía a la libertad (artículo 28) toda persona es libre. Nadie; derecho a la educación (artículo 67): La educación es un derecho fundamental; derecho a la salud (artículo 49): el Estado debe garantizar la prestación de los servicios de salud, de manera que sean universales, integrales y accesibles; derecho al trabajo (artículo 25): el trabajo es un derecho de todas las personas; derecho a la propiedad (artículo 58): la propiedad es inviolable, y las personas tienen derecho a disfrutar de sus bienes y a transferirlos, pero siempre dentro del marco legal; derecho al ejercicio de las libertades económicas (artículo 333): la libertad económica está garantizada, y el Estado debe fomentar la competencia y el desarrollo empresarial.

A continuación, se desglosa el núcleo esencial de cada uno de ellos y su relación con el presente proyecto de ley:

• Derecho a la vida. Artículo 11 de la Constitución Política

En Sentencia T-926/99 con ponencia de Carlos Gaviria Díaz se interpretó:

“El derecho fundamental a la vida que garantiza la Constitución -preámbulo y artículos 1, 2 y 11-, no se reduce a la mera existencia biológica, sino que expresa una relación necesaria con la posibilidad que les asiste a todas las personas de desarrollar dignamente todas las facultades inherentes al ser humano. Sin duda, cuando se habla de la posibilidad de existir y desarrollar un determinado proyecto de vida, es necesario pensar en las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia”.

• La libertad de locomoción. Artículo 24 de la Constitución Política

La Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del nueve (9) de septiembre de dos mil trece (2013) con ponencia del Magistrado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

“A partir de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, entendemos que la naturaleza del derecho fundamental a la libre locomoción o circulación, radica en la posibilidad de cualquier ciudadana o ciudadano en transitar

de manera libre y voluntaria dentro de los límites territoriales de la Nación... es preciso aclarar que las limitaciones de las que puede ser objeto el derecho fundamental a la libertad de locomoción, deben estar expresamente consagradas en la normatividad vigente, es decir, que el Estado, a través de sus representantes, no puede determinar límites a su libre albedrío, sino que los mismos deben estar lo suficientemente justificados en la leyes expedidas por el Congreso de la República”.

Por su parte la Corte Constitucional en Sentencia T-708/15 con ponencia del magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, refiriéndose a los casos en que se viola la libertad de locomoción ha dicho:

“Se ha sostenido que para poder considerarse que se desconoce dicha prerrogativa se deben cumplir los siguientes presupuestos: a) que se trate de una vía pública; b) que efectivamente se prive a las personas del libre tránsito por esa vía; y c) que se lesione el principio del interés general”.

- Derecho y garantía a la libertad. Artículo 28, 17 y 6 de la Constitución Política

En Sentencia C-163/08 con ponencia del magistrado Jaime Córdoba Triviño, señaló al respecto:

“Del preámbulo y de otros preceptos constitucionales se deriva la consagración de la libertad como un principio sobre el cual reposa la construcción política y jurídica del estado y como derecho fundamental, dimensiones que determinan el carácter excepcional de la restricción a la libertad individual. La efectividad y alcance de este derecho se armoniza con lo dispuesto en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, por medio de los cuales se estructura su reconocimiento y protección, a la vez que se admite una precisa y estricta limitación de acuerdo con el fin social del Estado”.

En Sentencia de la Corte SU122-22 con ponencia de Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, la Corte señaló:

(...), bajo el orden constitucional vigente la libertad adquirió una naturaleza polivalente pues se trata simultáneamente de un valor, un principio y muchos de sus ámbitos específicos son reconocidos como derechos fundamentales. En el caso de la garantía fundamental a la libertad personal, sus límites, excepciones y su cláusula general se encuentran en los artículos 6°, 17 y 28 de la Constitución Política.

- Derecho a la educación. Artículo 67 de la Constitución Política

En Sentencia T-157 de 2023 con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo señaló:

“Para la Corte, la accesibilidad a la educación no se puede entender satisfecha únicamente con la asignación nominal de un cupo educativo a los niños, niñas y adolescentes. Por el contrario, la educación debe ser posible físicamente, brindando

la posibilidad de que los menores asistan a las aulas. De esto depende de que el cupo ofrecido no sea un mero formalismo, sino que asegure el acceso material, real y efectivo a la educación.

En estas situaciones, el Estado no puede ser indiferente frente a la insatisfacción de estas necesidades en materia de educación. Por el contrario, debe encontrar los mecanismos y gestionar los recursos necesarios para que los menores cuenten con soluciones de transporte que les permitan desplazarse, de forma segura, hasta las instituciones educativas”.

- Derecho a la salud. Artículo 49 de la Constitución Política

En Sentencias SU-508 de 2020 y T-760 de 2008 se ha establecido que la Corte Constitucional ha reiterado que el transporte no es un servicio médico, sino un medio para acceder al servicio de salud. Esto, porque a pesar de no ser una prestación médica en sí misma, en ocasiones puede constituirse en una limitante para materializar su prestación, por lo que puede afectar la accesibilidad al SGSSS.

- Derecho al trabajo. Artículo 25 de la Constitución Política

En Sentencia C-408/21 con ponencia de Cristina Pardo Schlesinger se señaló:

“el artículo 25 superior establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Esta norma, como lo ha dicho esta corporación “implica la búsqueda de la efectividad de las garantías constitucionales en el ejercicio de cualquier tipo de trabajo. El mecanismo protector por excelencia es la expedición de normas generales que, además de regular los aspectos relativos a la prestación individual de servicios, le aseguren al trabajador una vida digna. (...).

El derecho al trabajo, por su parte, garantiza al individuo la posibilidad de ejercer libremente una actividad económica con miras a asegurar su existencia material en un plano de sociabilidad. No sólo la actividad laboral subordinada está protegida por el derecho fundamental al trabajo. El trabajo no subordinado y libre, aquel ejercido de forma independiente por el individuo, está comprendido en el núcleo esencial del derecho al trabajo. La Constitución más que al trabajo como actividad abstracta protege al trabajador y su dignidad. La creciente intervención del Estado en la esfera de la personalidad, -principalmente por la complejidad de la vida económica, el desempleo, el desarrollo de la tecnología, el marginamiento y la pobreza- ha llevado al constituyente a consagrar y proteger este derecho fundamental de aplicación inmediata”.

- Derecho a la propiedad. Artículo 58 de la Constitución Política

En Sentencia C-189/06 con ponencia de Rodrigo Escobar Gil se señaló:

“Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias.

La Corte Constitucional ha resaltado que en nuestra Constitución la propiedad privada no es sólo un derecho subjetivo al servicio exclusivo de su titular, sino también un instrumento para la satisfacción de intereses comunitarios”.

• Derecho al ejercicio de las libertades económicas. Artículo 333 de la Constitución Política

En Sentencia C-263/11 con ponencia de Jorge Ignacio Pretelt Chaljub estableció:

“En el modelo de economía social de mercado se reconocen las libertades económicas en cabeza de los individuos, entendidas éstas como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio; libertades que no son absolutas, pudiendo ser limitadas por el Estado para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad. Se reconocen dos tipos de libertades económicas: la libertad de empresa y la libre competencia. Si bien las libertades económicas no son absolutas, éstas solamente pueden ser restringidas cuando lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación y, en virtud de los principios de igualdad y razonabilidad que rigen la actividad legislativa, cualquier restricción de las libertades económicas debe (i) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, (ii) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y (iii) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad”.

La jurisprudencia relacionada y citada, referida especialmente para aspectos de movilidad y derechos fundamentales que se ejercen en la vida cotidiana donde se involucran estos escenarios, evidencia que los bloqueos en las vías principales generan un impacto directo y significativo que vulneran de manera grotesca y desproporcionada varios derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Estos bloqueos limitan la libre circulación de personas, impiden el acceso a servicios esenciales como la salud y la educación, afectan el derecho al trabajo y la propiedad, y tienen consecuencias negativas para la economía y la seguridad alimentaria. Las restricciones a estos derechos deben ser manejadas con cautela y justificación, para garantizar que no se vulneren principios fundamentales sin una razón socialmente aceptable.

Es así como a través del presente proyecto de ley se busca establecer parámetros que desarrollen los valores y principios constitucionales establecidos en su preámbulo como es “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la

igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”.

Por otro lado, es importante realizar una ponderación de los derechos que se buscan amparar con este proyecto de ley y el límite al derecho a la protesta social el cual no es absoluto: La Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado una metodología de ponderación de derechos fundamentales que se utiliza para equilibrar derechos que entran en conflicto, como el derecho a la protesta y otros derechos fundamentales. Esta metodología busca encontrar un balance justo entre los derechos involucrados, evaluando diversos factores que incluyen la importancia de los derechos en cuestión, la gravedad de la afectación, la existencia de otros medios menos lesivos para ejercer esos derechos, y la proporcionalidad de las medidas adoptadas. No es descabellado, entonces, proponer que la rama legislativa como la que ostenta la cláusula general de competencia legislativa para desarrollar la constitución sea quien en un ejercicio de ponderación pueda definir que la limitación de la protesta en escenarios de vías públicas arteriales deba ceder ante derechos constitucionales fundamentales.

La protesta social, reconocida en el artículo 37 de la Constitución Política, constituye un derecho fundamental de carácter político y participativo, indispensable para la expresión de demandas ciudadanas y la construcción democrática. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que ningún derecho es absoluto, y menos aún cuando su ejercicio conlleva una afectación grave de los derechos de terceros y del interés general.

En este sentido, la Corte Constitucional ha desarrollado una metodología de ponderación de derechos fundamentales, utilizada para equilibrar situaciones de conflicto entre el derecho a la protesta y otros bienes constitucionales. Este test exige evaluar la importancia de los derechos en tensión, la gravedad de la afectación, la existencia de medios alternativos menos lesivos y la proporcionalidad de las medidas restrictivas. Corresponde entonces al legislador —quien ostenta la cláusula general de competencia— establecer los límites razonables al ejercicio de la protesta, de manera que este no se convierta en un medio ilícito o abusivo.

En contraposición al derecho a la protesta, existen derechos de igual o mayor jerarquía que no pueden ser sacrificados: la libertad de locomoción (art. 24 C.P.), la salud (art. 49 C. P.), el trabajo (art. 25 C. P.), la seguridad alimentaria y la estabilidad de la economía nacional (arts. 333 y 334 C. P.). La Corte ha enfatizado que la vida, la salud y el acceso a bienes básicos como los alimentos son condiciones materiales de existencia sin las cuales no es posible hablar de una libertad real. Así, los bloqueos de vías, cuando adquieren un carácter superlativo que imposibilita la movilidad y paraliza la cadena de

suministros, constituyen una amenaza directa a esos derechos esenciales.

Aplicado el test de proporcionalidad, se concluye que las restricciones al bloqueo de vías persiguen un fin legítimo y constitucionalmente imperioso: proteger la vida, la salud, el trabajo, la seguridad alimentaria y la economía de la Nación. Los medios empleados —como la prohibición de bloqueos superlativos y la exigencia de avisos previos para las manifestaciones— son idóneos y necesarios, y resultan proporcionales en sentido estricto, pues preservan intacta la posibilidad de ejercer la protesta pacífica por vías no lesivas de los derechos de terceros.

De esta manera, la ponderación muestra que el derecho a la protesta, en su manifestación de bloqueo de vías, debe ceder frente a un conjunto de derechos fundamentales y colectivos cuya vulneración compromete la convivencia pacífica y la prosperidad general. En contraste, la protesta pacífica y no violenta conserva plena protección constitucional, siempre que se ejerza en armonía con los demás bienes jurídicos reconocidos por la Carta Política.

En conclusión, la prohibición de bloquear o perturbar de manera superlativa las vías públicas es constitucional, pues responde al deber del Estado social de derecho de garantizar la convivencia pacífica y salvaguardar derechos fundamentales que integran el orden público constitucional. Estas limitaciones no eliminan el derecho a la protesta, sino que lo delimitan de forma legítima y razonable, equilibrando derechos en conflicto y asegurando que las expresiones sociales se desarrollen sin causar un daño irreparable a la vida colectiva y a la prosperidad del país.

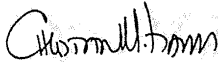
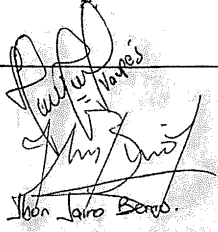
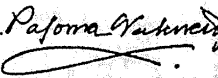
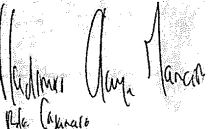
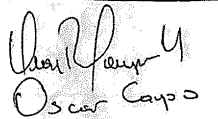
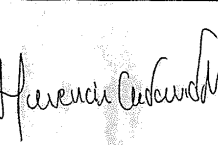
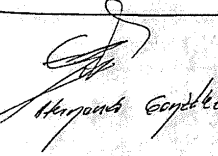
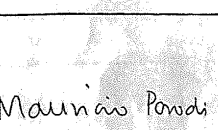
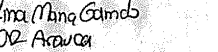
Estructura del proyecto de ley

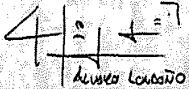
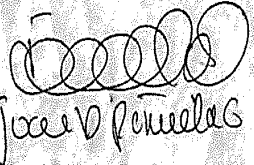
El presente proyecto de ley cuenta con cinco capítulos, en donde el primero define su objeto, donde se establece que se busca declarar de importancia estratégica las vías nacionales de Colombia por su importancia para el comercio nacional e internacional. El segundo capítulo hace una mención a los derechos y garantías y definiciones que se deben tener en consideración a la hora de regular la materia. El tercer capítulo busca brindar protección a la economía empresarial y a la cadena de suministros, la cual, como se ha expuesto anteriormente, se ve seriamente afectada a causa de interrupciones en la circulación. El cuarto capítulo hace mención del orden social y a los mecanismos que se deben sortear para desbloquear las vías; en este caso es el Gobierno nacional, en conjunto con los entes territoriales, quienes deben facilitar los medios para mesas de diálogo y seguimiento a los compromisos adquiridos. El quinto y último capítulo dicta la reglamentación que trata el proyecto de ley, y considera sanciones para aquellos funcionarios que por acción u omisión permitan el bloqueo de las

vías que se quieren declarar como de importancia estratégica.

Conclusión

Este proyecto de ley es una respuesta necesaria a la recurrente problemática de los bloqueos en las vías primarias de Colombia, que afectan gravemente la economía, la seguridad alimentaria y el bienestar general de la población. Se busca mantener la operatividad de las vías estratégicas, garantizando así el desarrollo sostenible y la cohesión social en el país.

 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante a la Cámara Valle del Cauca	 Juan Laro Bero
 PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República	 Paloma Valencia
 Oscar Cayo	 Fernando Cárdenas
 Margarita González	 Mauricio Pineda
 Tereza S. Sánchez	 Yemca Acosta Infante
 Ana María Gambo Or Arauca	

 Rafael Pineda	 Rafael Pineda
 Miguel Polo Polo	 Jose V. Pineda
 Juan E.	 Rafael Pineda

COLOMBIA

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de Septiembre del año 2025

En sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 347 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:

CONTENIDO	
Gaceta número 1740 - jueves, 18 de septiembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 247 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 65 de 1993- Ley 1801 del 2016- Ley 599 del 2000 - Ley 906 del 2004 y se adicionan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 347 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la libre movilidad en vías de importancia estratégica que asegure la continuidad de la cadena de suministros, el comercio nacional e internacional y la seguridad alimentaria en el país y se dictan otras disposiciones.....	18