***Proyecto de ley No. De 2022 “Por medio de la cual se establecen medidas que permitan la resocialización y reincorporación y se dictan otras disposiciones”***

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I**

**GENERALIDADES**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley pretende generar mecanismos de articulación entre el Estado y el sector privado que permitan la verdadera resocialización y reincorporación a la vida social y productiva de aquellas personas que por causa de condenas penales o procesos de reincorporación de grupos armados organizados son hoy población vulnerable. Mediante los presentes mandatos de ley se pretende reivindicar el rol de las penas y la función de individuos que ya cumplieron su deuda con la sociedad y que requieren del apoyo social para evitar la reincidencia. Asimismo, el cumplimiento de los fines de la pena en cuanto a resocialización permitirá alcanzar los principios de paz, dignidad humana, y la solidaridad de las personas como lo manda la Constitución Política.

**ARTÍCULO 2. DESTINATARIOS.** Serán destinatarios de la presente ley:

1. **Reincorporados.** Aquellas personas que hayan cumplido la pena de prisión o que hayan sido beneficiarios de medidas alternativas o amnistías como consecuencia de procesos de paz o de negociaciones que haya hecho el gobierno nacional con diferentes grupos organizados al margen de la ley en cualquier tiempo.
2. Las autoridades y entidades públicas a nivel nacional o territorial que, en el marco de sus funciones deban actuar como vehículos de procesos de reincorporación y resocialización.
3. Los particulares que, como consecuencia de su actividad privada, brinden ayuda en materia económica, laboral, educativa o de cualquier tipo para generar un tejido social apto para la resocialización y reincorporación.

**ARTÍCULO 3. PROFESIONALES PARA LA RESOCIALIZACIÓN.** Todos los centros penitenciarios y carcelarios deberán contar con un grupo de psicólogos ocupacionales y trabajadores sociales que propenderá por la resocialización y reinserción social de las personas privadas de la libertad. Velarán por la continuidad de los penados en la capacitación y los procesos productivos, la orientación y el acompañamiento en procesos psicosociales incluso luego del cumplimiento de la pena, momento en el que deberán continuar con el debido seguimiento y apoyo para las personas reincorporadas.

**ARTÍCULO 4.  ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS.** Se autoriza al Gobierno Nacional a realizar Asociaciones Público Privadas (APP) como instrumento de vinculación de capital privado para financiar programas de apoyo a la reincorporación y resocialización de las personas reincorporadas.

Dichas alianzas podrán incluir emprendimientos estatales que permitan la explotación económica y comercial de privados cuya mano de obra sea mayoritariamente personas reincorporadas.

**ARTÍCULO 5. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.** El Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con el Ministerio del Trabajo ejercerán el control, inspección y vigilancia sobre las Alianzas Público Privadas que se generen como consecuencia del artículo 4 de la presente ley.

**CAPÍTULO II**

**RUTAS DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN**

**ARTÍCULO 6. AMPLIACIÓN PROGRESIVA PROGRAMAS DE TRABAJO Y CAPACITACIÓN.** El ministerio de Justicia y del derecho, en concurrencia con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y la Unidad de Servicio Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, en coordinación con el SENA y en Ministerio de educación deberán presentar un plan de ampliación de los programas de trabajo y estudio intracarcelario que permita tener los cupos suficientes para todas las personas que cumplen penas. Dicho plan deberá ser presentado dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**ARTÍCULO 7. CAPACITACIÓN INTEGRAL PARA EL TRABAJO.** El servicio Nacional de Aprendizaje- SENA deberá desarrollar programas focalizados para la capacitación completa integral y sostenida en el tiempo para los reincorporados y aquellos que aún están cumpliendo pena, dicha formación deberá acompañarse de asistencia para el emprendimiento y la vinculación laboral.

Para lo anterior, se autoriza al servicio Nacional de Aprendizaje- SENA a realizar Asociaciones Público Privadas (APP) para lograr obtener el mayor beneficio en cuanto a espacios laborales para los reincorporados o penados.

**ARTPICULO 8. SEGUIMIENTO Y SOSTENIMIENTO.** Culminada la etapa de capacitación y para aquellos reincorporados que les interese continua con emprendimientos propios, INNPULSA la agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno Nacional deberá crear un programa de apoyo y seguimiento a los proyectos productivos de los reincorporados.

El seguimiento deberá garantizar el monitoreo y asistencia técnica, con lineamientos claros que permitan concretar las metas de desarrollo de emprendimiento de cada reincorporado.

**ARTÍCULO 9. PROGRAMAS DE CONCIENTIZACIÓN SOCIAL.** El gobierno nacional, deberá en el término de un (1) año desarrollar una estrategia integral de concientización social frente a la necesidad de brindar oportunidades laborales, económicas e integración social para reincorporados.

Dichos programas deberán incluir despliegue en medios masivos de comunicación, mesas de trabajo que integren autoridades territoriales y miembros de la sociedad civil que permitan establecer mecanismos de socialización social.

**CAPÍTULO III**

**BENEFICIOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA RESOCIALIZACIÓN**

**ARTÍCULO 10. EXCENCIÓN EN RENTA.** Los proyectos de emprendimiento que inicien personas reincorporadas tendrán exención de la totalidad del impuesto de renta por un término de tres (3) años, solo podrá aplicarse el beneficio tributario sobre un proyecto de emprendimiento por persona o grupo de personas que en cualquier tiempo se constituyan por una única vez.

Dicha exención se aplicará posterior prueba de sentencia cumplida o reconocimiento como ex miembro de grupo organizado que haya sido beneficiario de proceso de negociación con el gobierno nacional. La reincidencia será causal de pérdida inmediata del beneficio.

El presente beneficio aplicará únicamente para aquellos reincorporados que hayan cumplido pena o hayan sido beneficiados entre el año 2000 y hasta la fecha.

**ARTÍCULO 11. RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN SOCIEDAD DEDICADAS A LA REINCORPORACIÓN Y RESOCIALIZACIÓN.**Las sociedades, que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que dediquen su actividad económica al empleo de personas reincorporadas, o por lo menos el 50% de la planta total de la sociedad, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

a) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean micro y pequeñas empresas, será del 0%; por tres (3) años; la tarifa será del 25% de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas por los tres (3) años siguientes la tarifa será del 50% de la tarifa general por los tres (3) años subsiguientes. A partir del noveno año, la tarifa será plena

b) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean medianas y grandes empresas, será del 50% de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para personas jurídicas o asimiladas por tres (3) años; la tarifa será del 75% de la tarifa general por los tres (3) años siguientes. A partir del sexto años, la tarifa será plena.

Los beneficios se mantendrán siempre que la sociedad demuestre que durante el tiempo del beneficio se mantuvo de forma permanente el porcentaje de nómica y objeto social, so pena de las consecuencias penales de encontrarse información falsa.

**CAPÍTULO IV**

**DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**ARTÍCULO 12°. PUNTAJE ADICIONAL PARA PROPONENTES CON TRABAJADORES DE LA POBLACIÓN POST PENADA.** En los procesos de licitaciones públicas, concurso de méritos, para incentivar el sistema de preferencia a favor de las personas naturales de la post penada o personas jurídicas que tengan trabajadores pertenecientes a la población post penada, las entidades estatales deberán otorgar el cero punto cinco por ciento (0.5%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal, de acuerdo con los siguientes requisitos:

1. La persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal, según corresponda, certificará el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del proceso de selección.
2. Acreditar el número mínimo de personas pertenecientes a la población post penada en su planta de personal, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá estar vigente a la fecha de cierre del proceso de selección.

Verificados los anteriores requisitos, se asignará el cero punto cinco por ciento (0.5%) a quienes acrediten el número mínimo de trabajadores de la población post penada, señalados a continuación:

|  |  |
| --- | --- |
| **Número total de trabajadores de la planta de personal del proponente** | **Porcentaje mínimo de trabajadores de la población post penada exigido** |
| Entre 1 y 30 | 1 |
| Entre 31 y 100 | 3 |
| Entre 101 y 150 | 5 |
| Entre 151 y 200 | 7 |
| Más de 200 | 10 |

**Parágrafo.** Para efectos de los señalado en el presente artículo, si lo oferta es presentada por un consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura, se tendrá en cuenta la planta de personal del integrante del proponente plural que aporte como mínimo el cuarenta por ciento (40%) de la experiencia requerida para la respectiva contratación.

**ARTÍCULO 13°. SEGUIMIENTO DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.** Las entidades a través de los supervisores o interventores del contrato según corresponda, deberán verificar durante la ejecución del contrato que los proponentes que resultaron adjudicatarios mantienen en su planta de personal el número de trabajadores de la población post penada que dio lugar a la obtención del puntaje adicional de la oferta. El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre.

Esta verificación se hará con el certificado que para el efecto expide el Ministerio de trabajo y la entidad estatal contratante verificará la vigencia de dicha certificación, de conformidad con la normativa aplicable.

**Parágrafo.** La reducción del número de trabajadores de la población post penada acreditado para obtener el puntaje adicional constituye incumplimiento del contrato por parte del contratista, y dará lugar a las consecuencias del incumplimiento previstas en el contrato y en las normas aplicables. El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento de que trata el presente artículo deberá adelantarse con observancia a los postulados del debido proceso, en aplicación de los principios que rigen la actividad contractual teniendo presente los casos de fuerza mayor o caso fortuito.

**ARTÍCULO 14. SISTEMA DE PREFERENCIA.** En cumplimiento de los previsto en los numerales 7 y 8 del artículo 13 de la ley 1618 de 2013, si en la evaluación hay empate entre proponentes que cumplan con el requisito de planta de población post penada, la entidad estatal desempatará a favor de aquella que tenga más mujeres de dicha población dentro de su planta de trabajo, si persistiese el empate se remitirá a los criterios de desempate convencionales para el tipo de modalidad contractual que esté en curso.

**CAPÍTULO V**

**DISPOSICIONES FINALES**

**ARTÍCULO 15. MANDATO DE POLÍTICA PÚBLICA.** El gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, deberá presentar una política pública integral para la resocialización y reincorporación que integre a las diferentes entidades de la sociedad civil, nación, ramas del poder público, entes de control y entes territoriales con metas definidas y costo presupuestal para la implementación.

Dicho proyecto de política pública deberá ser presentado al año siguiente de la entrada en vigencia de la presente ley.

Sus seguimiento y resultados serán publicados de forma anual en la página web de las entidades nacionales que intervienen en el proceso.

**ARTÍCULO 16. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES**  **Representante a la Cámara por Santander** | **José Jaime Uscátegui Pastrana**  **Representante a la Cámara por Bogotá D.C.** |
| **HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**  **Representante a la Cámara** | **ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  **Senador de la República** |
| **CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ**  **SENADOR DE LA REPÚBLICA** | **JUAN ESPINAL**  **Representante a la Cámara por Antioquia** |
| **Esteban Quintero Cardona**  **Senador de la República** |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **JUSTIFICACIÓN**

Uno de los problemas que el Estado colombiano ha sido incapaz de resolver, a pesar de las múltiples estrategias, es de la política penitenciaria y criminal. Muy seguido aparecen nuevas reformas modificando penas, modificando procedimientos, aumentando beneficios, construyendo nuevas cárceles, pero aún así, no hay, en el Estado una política y mecanismos que garanticen el paso más importante de la política criminal a nivel de derechos humanos, la resocialización.

Este proyecto pretende brindar una solución en tanto estrategias específicas como beneficios en contratación pública, tributarios; pero también se pretende generar acciones macro del Estado para generar rutas de estudio y trabajo, de emprendimiento, y de mandato de política pública que realmente genere tejido social que permita la integración de las personas que por una razón u otra requieren, para evitar la reincidencia y construir verdadera paz, el abrazo de la sociedad.

1. **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

En la Constitución política se encuentran consagrados en los artículos 1 y 2 los principios fundamentales, donde se establece el respeto a la dignidad humana y la obligación del estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia y asegurar la convivencia y un orden justo, en el artículo 12 se encuentra la prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes, la prohibición de penas o medidas de seguridad imprescriptibles en su Artículo 28 y el derecho al debido proceso en su Artículo 29[[1]](#footnote-1).

Es de anotar que el presente proyecto de ley busca restablecer el estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario tal y como en reiteradas providencias de la Corte Constitucional se ha señalado, entre ellas la **Sentencia 267/18**[[2]](#footnote-2)**.**

De igual manera en el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) en el artículo 5 se hace explícito el carácter protector y de respeto a la dignidad humana en el sistema penitenciario colombiano.

En razón de esto, tanto en el Código Penitenciario y Carcelario como en el Código Penal (Ley 599 de 2000) se estableció que la finalidad de la Pena y el tratamiento penitenciario es:

**Ley 65 de 1993 – Código Penitenciario y Carcelario**

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.

ARTÍCULO 10. FINALIDAD DEL TRATAMIENTO PENITENCIARIO. El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario.

**Ley 599 de 2000 – Código Penal**

ARTÍCULO 4o. FUNCIONES DE LA PENA[[3]](#footnote-3). La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.

La finalidad de la pena en el ordenamiento jurídico colombiano es la resocialización de los reclusos, la reintegración a la sociedad de personas que cometieron delitos y por tanto no están en condiciones de continuar la vida en sociedad, no es con un fin de castigo o vengativo por las acciones cometidas como comúnmente se asocia, tal y como lo reafirma la Corte Constitucional en diferentes jurisprudencias como por ejemplo en la Sentencia C-026/16[[4]](#footnote-4).

**SENTENCIA 267 DE 2018 CORTE CONSTITUCIONAL**

**Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario -**Lineamientos para su seguimiento a partir de mínimos constitucionales asegurables:

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

**SENTENCIA T-100/18 CORTE CONSTITUCIONAL.**

**Libertad de configuración legislativa en materia penal-**Contenido y alcance

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

**SENTENCIA T-267/15 CORTE CONSTITUCIONAL**

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

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

**SENTENCIA T-213/11 CORTE CONSTITUCIONAL**

**Derechos fundamentales del interno**-Reiteración de jurisprudencia

*“Esta Corporación ha determinado que los derechos fundamentales de los reclusos pueden clasificarse en tres grupos: (i) los derechos intocables, aquellos que son inherentes a la naturaleza humana y no pueden suspenderse ni limitarse por el hecho de que su titular se encuentre recluido. En este grupo se encuentran los derechos a la vida, la dignidad humana, la integridad personal, la igualdad, libertad religiosa, debido proceso y petición, (ii) los derechos suspendidos, son consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, tales como: la libertad personal, la libre locomoción entre otros, (iii) los derechos restringidos, son el resultado de la relación de sujeción del interno para con el Estado, dentro de éstos encontramos los derechos al trabajo, a la educación, a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión. En consecuencia, la relación de especial sujeción que existe entre las personas que se encuentran privadas de la libertad y el Estado, no es otra cosa que “una relación jurídica donde el predominio de una parte sobre la otra no impide la existencia de derechos y deberes para ambas partes”.*

**Tratamiento penitenciario-**Finalidad

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

**SENTENCIA C-261/96 CORTE CONSTITUCIONAL**

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

*“… Estas disposiciones concuerdan plenamente con la Constitución pues protegen la dignidad y autonomía de los condenados, y armonizan tales valores con la propia función resocializadora del sistema penal. En efecto, en el aspecto sustancial de la dignidad humana, se concentra gran parte del debate moderno sobre la función resocializadora de la pena y del sistema penal en general. La función resocializadora del sistema penal adquiere relevancia constitucional, no sólo desde el punto de vista fundamental de la dignidad, sino también como expresión del libre desarrollo de la personalidad humana. La función de reeducación y reinserción social del condenado debe entenderse como obligación institucional de ofrecerle todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad, y como prohibición de entorpecer este desarrollo.  Adquiere así pleno sentido la imbricación existente entre la dignidad, la humanidad en el cumplimiento de la pena y la autonomía de la persona, en relación todas con la función resocializadora como fin del sistema penal”.*

## **HACINAMIENTO Y REINCIDENCIA EN COLOMBIA**

En el 2018 la Defensoría del Pueblo advirtió sobre la situación de hacinamiento carcelario que experimentaba el sistema penitenciario colombiano recalcando que en los últimos años estas cifras se habían incrementado, a diferencia de lo reportado por otras fuentes oficiales[[5]](#footnote-5).

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

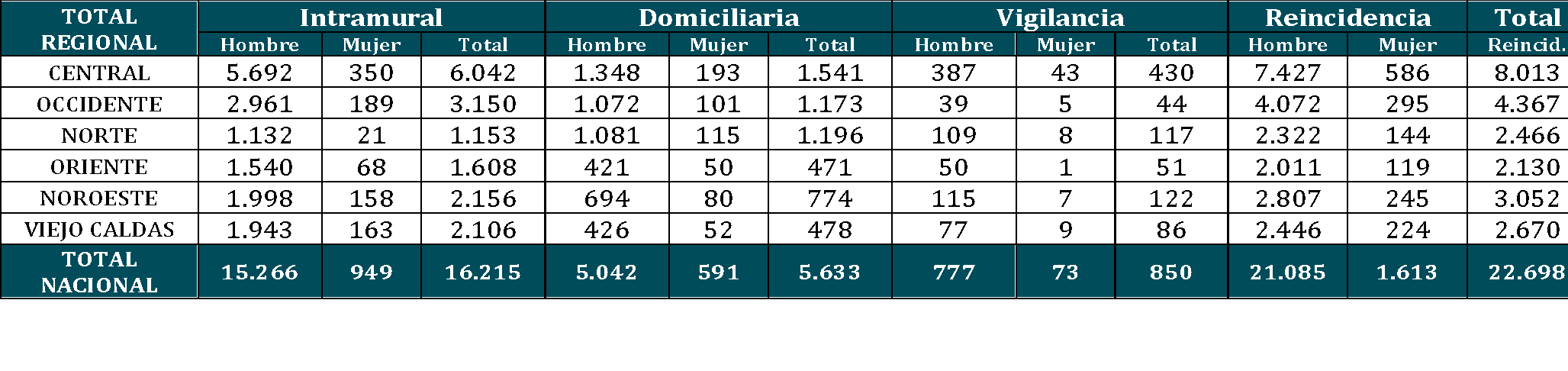
*“…Trae como consecuencia graves problemas de salud, de violencia, de indisciplina, de carencia en la prestación de servicios (trabajo, educación, asistencia social, deportes, educación, visita conyugal, servicios médicos, etc.), con una clara violación de la integridad física y mental de los reclusos,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

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

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

En el mismo informe el INPEC resalta:

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



**Imagen 1.** Población reclusa reincidente. Reincidencia Nacional SISPEC. Abril 2021.

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

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

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

## **ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS**

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

*“Las alianzas público-privadas (APP) pueden ser un instrumento para satisfacer estas necesidades de servicios de infraestructura. Cuando las APP se diseñan correctamente y se implementan en entornos regulatorios equilibrados pueden aportar mayor eficacia y sostenibilidad a la prestación de servicios públicos como agua, saneamiento, energía, transporte, telecomunicaciones, atención de salud y educación. Las APP también pueden permitir una mejor distribución de riesgos entre las entidades públicas y privadas*[[6]](#footnote-6).”

La Ley 1508 de 2012 las define como “*un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y* *transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.*”

En consonancia con estas disposiciones, mediante este proyecto se autorizaría al Gobierno Nacional a realizar Alianzas Público Privadas (APP) en un marco regulatorio equilibrado, en el que la vigilancia y custodia de los condenados continua bajo el Estado Colombiano y la APP funcionaría como instrumento de vinculación de capital privado que contribuya de manera efectiva a la financiación de la infraestructura necesaria para la creación, organización y administración de los servicios de las Penitenciarías Productivas.

En la búsqueda de un costo beneficio que conlleva la asunción de la infraestructura de las Penitenciarias Productivas y los gastos operativos de los mismos sean asumidos por los privados en beneficio tanto de la administración pública como de los internos y, el mantenimiento del monopolio de la fuerza del Estado garantizando el cumplimiento de las políticas criminales, reforzando el sistema progresivo penitenciario; es por ello también que la asunción de gastos de sostenimiento de los internos en las Penitenciarias Productivas estará a cargo del Estado Colombiano y el privado, en proporciones que para tal efecto el Gobierno Nacional determine, ello en razón del equilibrio que debe existir en la configuración de las Alianzas Público Privadas que se proponen en el proyecto de ley.

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

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

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

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

*(…)*

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

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

De igual manera este proyecto de ley pretende generar una alternativa para reducir el costo de mantenimiento de las personas privadas de la libertad para el Estado. De esta manera como respuesta a un derecho de petición radicado ante el INPEC, evidenciamos que el costo anual por preso, para el año 2019, se encuentra alrededor de $18.000.000 una cifra considerable teniendo en cuenta los diversos sectores que se podrían ver beneficiados si este costo logra disminuirse. Por otro lado, si pensamos en un programa de resocialización con acompañamiento se podría estimar que puede costar al año $5.760.000 pesos[[7]](#footnote-7) por persona, de manera que según estos datos y pensando en que un sindicado haga parte de un programa de resocialización con acompañamiento no estaría recluida en un centro penitenciario, por cada peso invertido en el programa el Estado podría ahorrarse hasta $2,21 pesos.

1. **POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIARIA**

Este proyecto pretende beneficiar 2 tipos de poblaciones que son comúnmente discriminadas y marginalizadas socialmente por razones medianamente similares. Aquellos que, por la comisión de un delito común, pagaron una pena y quedan marcados; y aquellos que, por pertenecer a un grupo armado organizado, se desmovilizaron o iniciaron un proceso de desarme colectivo como producto de un proceso de negociación con el gobierno nacional, han sido reintegrados a la sociedad.

De acuerdo a la investigación de El Tiempo, del año 2020, el cálculo que se tiene de los desmovilizados entre el 2001 y el 2020, el total de personas ascienden a 75.731 personas que se han dividido así:

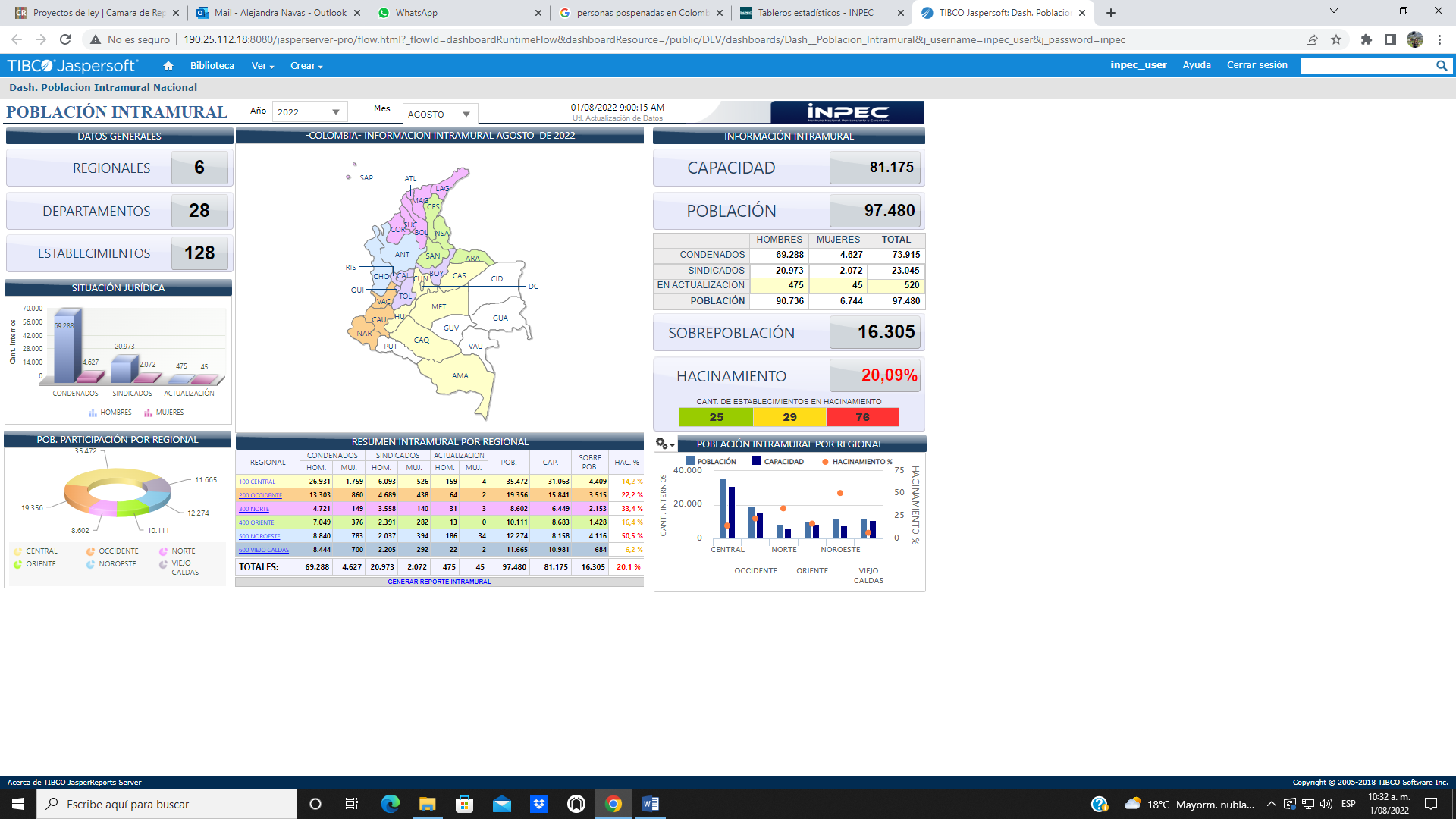
|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **GRUPO ARMADO** | **CAUSA** | **NÚMERO** |
| Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. FARC- EP | Desmovilización voluntaria | 19.929 |
| Autodefensas Unidas de Colombia AUC | Proceso de Justicia y Paz | 36.376 |
| Ejército de Liberación Nacional. ELN | Desmovilización Voluntaria | 4.911 |
| Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. FARC- EP | Proceso de Paz- Acuerdo Colón | 13.000 |

[[8]](#footnote-8)

Con respecto al proceso de reincorporación, la alta consejería para la estabilización reportó que *“Con corte al 31 de abril de 2021, más de 6.567 personas en proceso de reincorporación vinculadas a un proyecto productivo y que están desarrollando una unidad de negocio, con una inversión que ascienden los $60 mil millones. Asimismo, el Acuerdo indicaba los temas de salud por un periodo de 24 meses, y el gobierno ha mantenido la afiliación del 98% de las personas a través del Sistema General de Salud”[[9]](#footnote-9)*

Asimismo, el doctor Archila ha afirmado que en los últimos 3 años de implementación de la política Paz con Legalidad se han vinculado más de 8.400 excombatientes a un proyecto productivo (colectivo o individual) y que *“Estos proyectos tienen una financiación de $80.704 millones, de cuales $66.467 millones fueron entregados por el gobierno del presidente Iván Duque, como parte de su compromiso con el proceso de reincorporación”[[10]](#footnote-10)*

Por otro lado, están las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos comunes y que también, serían directos beneficiarios del proyecto de ley. De acuerdo con el INPEC, hoy la población condenada asciende a 73.915 personas de las cuales 69.288 son hombres y 4.627 son mujeres.

[[11]](#footnote-11)

Incontables estudios se han hechos sobre las fallas del sistema penitenciario para resolver la resocialización, desde el espacio y circunstancia de la cárcel misma. Así lo expresa Norberto Hernández:

*“Dentro del sistema progresivo contemplado en el régimen penitenciario colombiano, los programas de resocialización están ideados no solo para que la persona privada de la libertad tenga una actividad en el interior del establecimiento de reclusión y eventualmente reporte algunos beneficios económicos por el trabajo desarrollado, sino también para generar un puente hacia la vida en libertad, con la aprehensión de algún arte u oficio que le permita devengar recursos por fuera de los muros de la cárcel, desarrollando una actividad legal que lo aleje de la comisión de delitos, especialmente aquellos de contenido patrimonial. Pero al no tener acceso a los mismos, la cárcel se convierte en un lugar apto para el ocio improductivo, que en definitiva ratifica la idea de que el condenado al llegar allí”[[12]](#footnote-12)*

La falta de política de reincorporación que involucre transversalmente a todos los actores de la sociedad y genere compromisos serios institucionales. Consideramos por lo anterior, que el presente proyecto contribuirá de forma real a los procesos de resocialización y reincorporación.

De los honorables congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES**  **Representante a la Cámara por Santander** | **José Jaime Uscátegui Pastrana**  **Representante a la Cámara por Bogotá D.C.** |
| **HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**  **Representante a la Cámara** | **JUAN ESPINAL**  **Representante a la Cámara por Antioquia** |
| **ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  **Senador de la República** | **Esteban Quintero Cardona**  **Senador de la República** |
| **CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ**  **SENADOR DE LA REPÚBLICA** |  |

1. **Sentencia T-265 de 2017 Corte Constitucional.** En reiteradas sentencias de la Corte se ha pronunciado sobre el debido proceso. En este sentido la referida sentencia puntualiza el concepto y finalidad, así como las garantías. En el mismo sentido el **DEBIDO PROCESO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-**Vulneración por incumplimiento de orden judicial que otorgó beneficio de prisión domiciliaria con dispositivo de vigilancia electrónica y **FUNCIONES Y FINES DE LA PENA-**Teoría de la prevención general negativa**/FUNCIONES Y FINES DE LA PENA-**Teoría de la prevención general positiva, entre otros. [↑](#footnote-ref-1)
2. **Sentencia 267/18 Corte Constitucional. En ella reitera: ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-**Lineamientos para su seguimiento a partir de mínimos constitucionales asegurables “*En el caso de la población carcelaria, la Corte Constitucional ha ofrecido lineamientos para el seguimiento al estado de cosas inconstitucional a partir de mínimos constitucionalmente asegurables. Estos parámetros no solo sirven para orientar la evolución de la estrategia de superación de dicho estado de cosas, sino también como guía, en los casos concretos, a la hora de establecer la naturaleza de la vulneración fundamental y el remedio judicial procedente para conjurarla. También, como punto de referencia necesario del diálogo interinstitucional que acabamos de referir. Los mínimos que deben ser garantizados en la vida en reclusión por las autoridades competentes se refieren a los siguientes aspectos: i) la resocialización, ii) la infraestructura carcelaria, iii) la alimentación al interior de los centros de reclusión, iv) el derecho a la salud, v) los servicios públicos domiciliarios y vi) el acceso a la administración pública y a la justicia. Estos mínimos constitucionalmente asegurables, como señaló la Sala Especial de Seguimiento, tienen carácter prima facie, es decir, no constituyen una lista taxativa ni exhaustiva que agote los temas de los cuales deben ocuparse las autoridades competentes, de manera que es plausible su adaptación a diferentes contextos (cárceles de mediana y alta seguridad, de hombres, de mujeres, mixtas, población carcelaria condenada y sindicada, ubicación geográfica, disponibilidad de recursos técnicos, entre otros)”.* [↑](#footnote-ref-2)
3. **Sentencia T-286/11 de la Corte Constitucional nos define el concepto y la finalidad de la pena. TRATAMIENTO PENITENCIARIO-***“El concepto de tratamiento penitenciario en los siguientes términos: “Se entiende por Tratamiento Penitenciario el conjunto de mecanismos de construcción grupal e individual, tendientes a influir en la condición de las personas, mediante el aprovechamiento del tiempo de condena como oportunidades, para que puedan construir y llevar a cabo su propio proyecto de vida, de manera tal que logren competencias para integrarse a la comunidad como seres creativos, productivos, autogestionarios, una vez recuperen su libertad. Dando cumplimiento al Objetivo del Tratamiento de preparar al condenado(a) mediante su resocialización para la vida en libertad (…)”***TRATAMIENTO PENITENCIARIO-** “*Acerca de la finalidad del tratamiento penitenciario, el artículo 10 de la Ley 65 de 1993 refirió que su propósito se centra en el logro de la resocialización del individuo, en los siguientes términos: “…El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario” Es importante anotar que el tratamiento penitenciario se da en el marco de la ejecución de la sanción penal, la cual le corresponde hacer cumplir al poder ejecutivo dentro de los lineamientos trazados por el legislador. el tratamiento penitenciario está predominantemente dirigido a las personas que se encuentran condenadas a pagar una pena, sin embargo, el INPEC tiene el deber de brindar una atención integral a todos los internos sin importar la situación jurídica de quienes se encuentren en los centros de reclusión, en su calidad de sindicados/as o condenados/as”.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia C-026 de 2016 Corte Constitucional. **CODIGO PENITENCIARIO Y CARCELARIO-**Tratamiento penitenciario/**RESOCIALIZACION DEL DELINCUENTE-**Finalidad del tratamiento penitenciario/**REINSERCION PARA LA VIDA EN LIBERTAD-**Objetivo del tratamiento penitenciario. [↑](#footnote-ref-4)
5. Defensoría del Pueblo. 2018. Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia. [[en línea](http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/785/An%C3%A1lisis-sobre-el-actual-hacinamiento-carcelario-y-penitenciario-en-Colombia-Informes-defensoriales---C%C3%A1rceles-Informes-defensoriales---Derechos-Humanos.htm)] [↑](#footnote-ref-5)
6. Banco Mundial. BIRF-AIF. 2018. Infraestructura y alianzas público-privadas. [[Disponible en línea](https://www.bancomundial.org/es/topic/publicprivatepartnerships/overview)] [↑](#footnote-ref-6)
7. Tomando como base los $480.000 mensuales que cada una de las personas recibirían por concepto de participar en el programa. La multiplicación de los $480.000 por 12 meses es lo que da como resultado el $5.760.000. Datos obtenidos por el Departamento Nacional de Planeación estimando el costo de un programa de resocialización de la Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización. [↑](#footnote-ref-7)
8. CAMACHO, CARLOS. EL TIEMPO; *“75.000 personas dejaron las armas en el país en los últimos 20 años”-* 12 de noviembre de 2020 [↑](#footnote-ref-8)
9. https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2021/Gobierno-Nacional-avanza-para-que-en-2022-esten-definidas-las-hojas-de-ruta-de-reincorporacion-de-excombatientes.aspx [↑](#footnote-ref-9)
10. https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2022/7-de-cada-10-excombatientes-en-reincorporacion-estan-vinculados-a-un-proyecto-productivo.aspx [↑](#footnote-ref-10)
11. http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?\_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash\_\_Poblacion\_Intramural&j\_username=inpec\_user&j\_password=inpec [↑](#footnote-ref-11)
12. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Norberto. “*El fracaso de la resocialización en Colombia”, REVISTA DE DERECHO- Universidad del Norte N° 49, Barranquilla, 2018, Página 23.* [↑](#footnote-ref-12)