

Bogotá Distrito Capital, miércoles 14 abril del año 2021

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Ciudad

**Asunto:** Radicación de proyecto de Ley “Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993”

Respetado Doctor:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional, legal y particular, actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso de la República), en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho el Proyecto de Ley - Cámara “Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993”

Cordialmente,



**DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Quindío



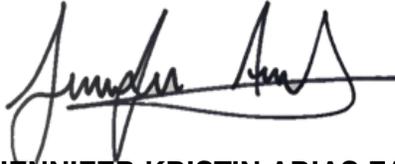
**JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**  
Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito Capital



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.



**JOSE ELVER HERNÁNDEZ CASAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima



**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Representante a la Cámara del Meta



**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ R.**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**JUAN SAMY MERHEG MARÚN**  
Senador de la República

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2020**

**“Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1 – OBJETO**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto adicionar un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993 *“Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.”*, con el fin de que los gobernadores, alcaldes y la cartera Ministerial del Interior puedan disponer de determinados porcentajes de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSET y FONSECON, con el fin materializar y llevar a feliz término, las prerrogativas contenidas en el artículo ya referenciado.

Lo anterior repercutirá de manera directa en una mayor disponibilidad presupuestal para las entidades territoriales y para el Ministerio del Interior, teniendo como principal argumento legal, el párrafo único con el que quedaría el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, mismo que se busca incluir mediante el presente proyecto de Ley, el cual tiene como finalidad, robustecer los recursos pecuniarios con destino directo a los gastos operacionales y en materia de infraestructura de los centros de reclusión de nuestro país.

**2 – JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

Para nadie es un secreto la delicada situación carcelaria por la cual atraviesa el país, el hacinamiento, la degradada infraestructura, la comida descompuesta y las condiciones sanitarias e inclusive laborales que se tienen en los centros de reclusión son situaciones que están en mora de recibir sendas medidas que busquen erradicar o morigerar dicha realidad. De conformidad con esto, consideramos de vital importancia entregar porcentajes fijos para que desde el nivel central, regional y local se puedan destinar recursos monetarios para los gastos operacionales y de infraestructura de los centros de reclusión de nuestra nación y en concreto al cumplimiento de aquellas prerrogativas consagradas en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

Es dable señalar que, este no es un problema actual, la crisis carcelaria de nuestro país lleva décadas; para el año de 1998 la Corte Constitucional declaró el primer estado de cosas inconstitucionales en las cárceles, mediante la sentencia T-153 de 1998 con ponencia del Honorable Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz. En la jurisprudencia ya referenciada señalan que:

*“Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc”.<sup>1</sup>*

Visto lo anterior, para el año de 1998 las cárceles colombianas se encontraban en una situación de cosas inconstitucionales que violaban de manera sistemática y colectiva derechos fundamentales de quienes estaban reclusos y por ende privados de la libertad. El fallo declaró a su vez la existencia de una falla de carácter estructural.

Así las cosas, es claro señalar que el hacinamiento, la alarmante ausencia de infraestructura apropiada para cumplir con los fines de resocialización de la pena y los problemas coyunturales que se presentan en los centros carcelarios son un asunto de vieja data, del cual debemos preocuparnos con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad y materializar de manera eficiente los principios y cimientos de un Estado social y Democrático de Derecho, junto con la función resocializadora de la pena.

En concordancia con lo que venimos señalando, es menester citar un apartado del documento CONPES 3828 calendado al 19 de mayo del año 2015, el cual enuncia a renglón seguido, lo siguiente:

*La insuficiente infraestructura para cumplir con los fines resocializadores de la pena y la situación de hacinamiento en los centros de reclusión del país, no son situaciones nuevas. Desde el año 2000, el Gobierno Nacional ha venido elaborando un marco de política pública dirigido a enfrentar los principales retos del modelo penitenciario. Mediante los documentos CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009, **se definieron intervenciones orientadas a solventar la grave situación institucional, social y humanitaria de los centros de reclusión nacionales mediante la ampliación de la oferta penitenciaria.** Dichas estrategias se acompañaron de estudios que buscaron implementar las reformas necesarias para hacer frente a la crisis.*

*Los problemas del sistema penitenciario en Colombia, sin embargo, no pueden ser reducidos a la inexistencia de una oferta suficiente en materia de cupos. Por el contrario, deben ser entendidos de manera integral, es decir, proponiendo soluciones que respondan al agregado de falencias que presenta el sistema, las cuales en parte se derivan de la desarticulación entre la política penitenciaria y la política criminal, y que impiden que mediante la privación de la libertad se cumplan los fines de la pena. **(Negrillas propias)**<sup>2</sup>*

En este orden de ideas, se evidencia que posterior a la declaración del Estado de cosas inconstitucionales por parte de la Corte Constitucional. El Estado colombiano para el año 2000 materializa un esfuerzo gubernamental al aumentar los cupos en los centros penitenciarios, pero aun así hoy por hoy se sigue presentando un hacinamiento por encima del 50%, sumado

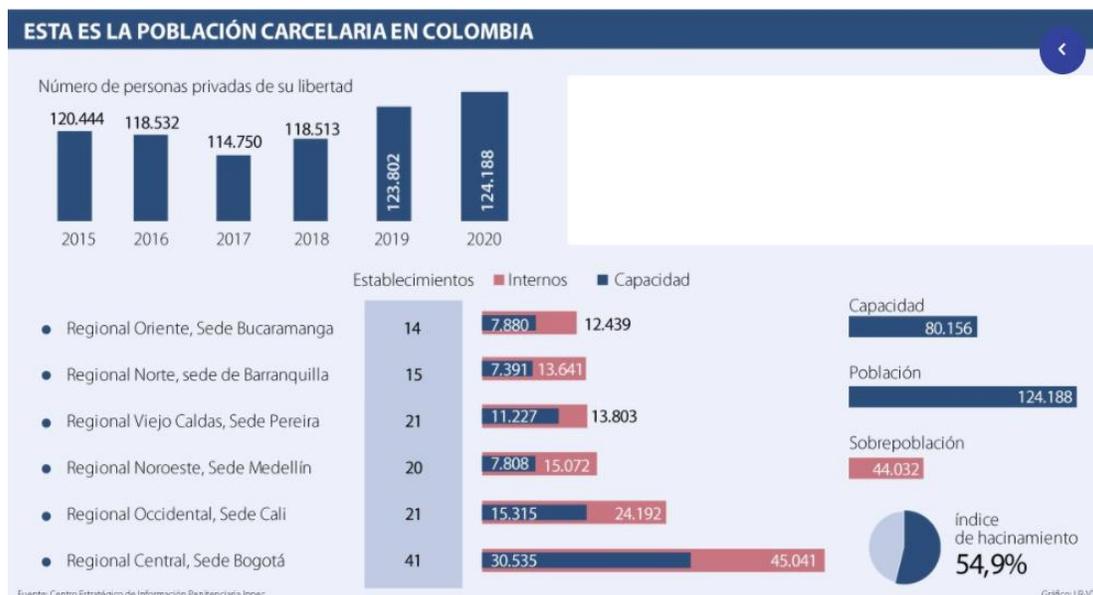
<sup>1</sup> Corte Constitucional Colombiana, año 1998, MP Cifuentes Muñoz, Eduardo, Sentencia T-153 de 1998, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

<sup>2</sup> Documento CONPES 3828 del 19 de mayo del año 2015, Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

a ello los problemas coyunturales que se desencadenan a raíz de dicha sobrepoblación carcelaria son diversos, y lamentablemente las gobernaciones y alcaldías dentro de sus presupuestos deben cubrir otras necesidades que resultan teniendo más prelación que las problemáticas carcelarias.

Para marzo del año 2018, Kooyman Elke, coordinadora de detención del comité internacional de la Cruz Roja en Colombia, publicó un artículo en la página oficial de la Cruz Roja internacional, en el mismo muestra su preocupación por la situación carcelaria de nuestro país, señalando la inminente necesidad de buscar avances concretos que contribuyan a solucionar lo que catalogo como un *drama humanitario*, en la publicación se discriminan las siguientes cinco realidades: (I) Hay 115.792 personas privadas de la libertad (cifras oficiales con corte al 28 de febrero de 2018), (II) Las tasas de hacinamiento superan el 365% en algunos centros de detención, (III) La calidad de atención primaria y el acceso a servicios especializados de salud es deficiente, (IV) Falta de esparcimiento y resocialización y (V) La infraestructura es obsoleta por falta de mantenimiento. En dicha columna señala de igual manera que el número de funcionarios resulta siendo insuficiente y bastante bajo en relación con el número de personas que se encuentran privadas de la libertad.<sup>3</sup>

Dicha situación no cambió, por el contrario, se empezó a formar una bomba de tiempo que fue acrecentándose con el trasegar de los años, el número de reclusos continuaba creciendo y los establecimientos carcelarios seguían siendo los mismos, pasamos de tener un total de 118.513 reclusos en el año 2018, a tener 123.802 en el año 2019, para marzo del año 2020 teníamos 124.188 reclusos. Para entenderlo de una mejor manera, observemos la siguiente gráfica.



<sup>4</sup> Gráfica tomada de la página oficial de asuntoslegales.com.co. Las cifras del año 2020 tienen corte al 22 de marzo.

<sup>3</sup> Kooyman Elke, experta en detención del CICR. Cárceles en Colombia: Una situación insostenible, disponible en línea en: <https://www.icrc.org/es/document/carceles-en-colombia-una-situacion-insostenible>

<sup>4</sup> Asuntos Legales, el hacinamiento en las cárceles colombianas sobrepasa el 54.9% según estadísticas del INPEC, teniendo como fuente el Centro Estratégico de información penitenciaria, INPEC. Disponible en línea en,

Las cifras de hacinamiento carcelario son bastante preocupantes, y la bomba de tiempo de la que se hablaba en el párrafo anterior, terminó estallando con la llegada de la pandemia del coronavirus covid-19, misma que es de orden mundial y a la que los reclusos no son inmunes.

El hacinamiento carcelario y la aglomeración de personas en los centros de reclusión se convirtieron en focos de contagio, la población carcelaria se convirtió en una de las más propensas a adquirir el virus dado que el distanciamiento social resultaba y aún resulta imposible, permitiendo la propagación del virus. “A lo anterior se suma que muchos reclusos en diversas cárceles de nuestro país, para finales de marzo del año inmediatamente anterior, protagonizaron una serie de disturbios al interior de los establecimientos carcelarios, uno de los sucesos más preocupantes fue el motín que sucedió en la cárcel modelo de la capital colombiana, hecho que dejó como saldo 23 muertos en medio de las protestas al interior del penal a causa de la tensión por la pandemia del covid-19”.<sup>5</sup>

Lo mencionado anteriormente, pone en entredicho y en vilo la situación carcelaria, y nos hace preguntarnos – ¿El personal penitenciario es suficiente y se encuentra en óptimas condiciones en cuanto a sus ambientes laborales, para manejar el número de presos que tenemos en los establecimientos de reclusión del orden nacional? - ¿Es suficiente el dinero que destinan las entidades territoriales para los gastos operacionales de las cárceles y centros de reclusión? - ¿La infraestructura de las cárceles en Colombia se encuentra en condiciones aceptables?

Es claro entonces que tanto el hacinamiento y los fenómenos coyunturales relacionados directa o indirectamente con este, requieren de una inminente solución con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, buenos ambientes en el ámbito laboral y nuevas infraestructuras que estén en pro de garantizar la dignidad humana, principio universal del que también gozan las personas privadas de su libertad en establecimientos intramurales.

En este orden de ideas, el presente proyecto de Ley resulta necesario y pertinente, con el fin de que las entidades territoriales y el Ministerio del Interior, puedan tener un argumento de índole legal para tomar recursos pecuniarios de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana al cumplimiento de los fines consagrados en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual señala lo siguiente:

**ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.** *Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.*

*Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas*

---

<https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-hacinamiento-en-las-carceles-colombianas-sobrepasa-549-segun-estadisticas-del-inpec-2982618>

<sup>5</sup> Información tomada del periódico BBC, Cárcel la modelo: un motín en una prisión de Colombia deja 23 muertos en medio de la tensión por el coronavirus, 22 de marzo del año 2020, disponible en línea en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51998800>

*continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.*

*El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.*

*En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.*

*Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.*

*La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.”<sup>6</sup>*

El artículo citado anteriormente establece que los gobernadores y alcaldes de nuestro país deben incluir dentro de sus presupuestos, rubros que estén focalizados al cumplimiento de dichas disposiciones. En este punto es importante señalar que, en muchas ocasiones las necesidades inminentes de los departamentos y municipios dejan rezagadas las necesidades que se presentan en las cárceles, y los recursos para garantizar la operación efectiva de las mismas resultan siendo insuficientes, llevando a los mandatarios locales y regionales a escatimar en este tipo de gastos, colocando en aprietos a los directores de los centros de reclusión quienes se ven obligados a priorizar sus necesidades dejando en espera otras que también resultan apremiantes.

En este orden de ideas, resulta dable señalar que, la asignación presupuestal establecida en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 no es clara y no establece porcentaje alguno del presupuesto departamental o municipal con destino a los gastos operacionales de las cárceles; por lo anterior, consideramos necesario y pertinente que los alcaldes y gobernadores, así como el poder central a través Ministerio del Interior, puedan apoyados en una disposición normativa, disponer de unos porcentajes concretos al cumplimiento del ya referenciado artículo.

Así las cosas, al conferirles dicha disponibilidad presupuestal a las entidades territoriales y al Ministerio del Interior, les permitirá brindarle a los funcionarios de las cárceles unas condiciones óptimas de desarrollo laboral, de salubridad y funcionamiento, sumado a ello, mejorar las condiciones de infraestructura carcelaria y ante todo preservar las condiciones inherentes a la dignidad humana de las personas que se encuentren privadas de la libertad; de tal suerte que, una mayor disponibilidad presupuestal afianza las figuras de descentralización administrativa y las dinámicas garantistas propias del Estado Social y Democrático de Derecho Colombiano.

---

<sup>6</sup> Artículo 17, Ley 65 de 1993, “por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”, disponible en línea en, [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0065\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html)

Para lo anterior es necesario, como se plantea en el presente proyecto de Ley, que un porcentaje de los Fondos Territoriales de Seguridad – FONSET de las gobernaciones y alcaldías, así como el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON del Ministerio del Interior, sean destinados al mantenimiento, mejoramiento y desarrollo armónico y pleno de las actividades operacionales de las cárceles y la repercusión directa en la salvaguarda de los derechos fundamentales no solo de las personas privadas de la libertad sino también de los funcionarios que laboran en los centros de reclusión; evitando entre otros fenómenos el hacinamiento y la no resocialización de las personas reclusas. De igual manera se podrá procurar por mejorar las condiciones de capacitación académica, profesional y de oficios, condiciones óptimas de salubridad, en consonancia con el respeto a la dignidad humana, eje de todos los derechos fundamentales y principio de gran relevancia constitucional, tal y como se decanta en el artículo 1 de la Constitución Política colombiana.

En lo que respecta a este principio de dignidad humana, es importante señalar que, en virtud de lo preceptuado en el artículo 4 de la Ley 1709 de 2014, que modificó el artículo 5 de la Ley 65 de 1993, estableció lo siguiente:

**ARTÍCULO 4o.** Modificase el artículo 5o de la Ley 65 de 1993 el cual quedará así:

**Artículo 5o. Respeto a la dignidad humana.** *En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los Derechos Humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral.*

*Las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad estarán limitadas a un estricto criterio de necesidad y deben ser proporcionales a los objetivos legítimos para los que se han impuesto.*

**Lo carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.”** (negrilla propia)<sup>7</sup>

Obsérvese que en el último inciso del referenciado artículo 4 de la Ley 1709 del año 2014, claramente se expone que la carencia o falta de recursos, no es óbice para que se vulneren o menoscaben los derechos de las personas privadas de la libertad; De esta manera la presente iniciativa legislativa resulta viable en la medida en que las Gobernaciones, Alcaldías, juntas de áreas metropolitanas, y alcaldía mayor de Bogotá pueden contar de manera efectiva y concreta, con recursos financieros, técnicos y administrativos para poder generar estabilidad, seguridad jurídica, condiciones dignas y justas de reclusión y resocialización de los reclusos o personas privadas de la libertad.

Ciertamente, el hecho de que los municipios y departamentos puedan gozar de una mayor disponibilidad presupuestal para el mantenimiento y sostenimiento de las cárceles, afianza uno de los fines de la pena, que es precisamente la resocialización, toda vez que, - ¿quién

---

<sup>7</sup> Artículo 4, Ley 1709 de 2014, “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000 y de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, disponible en línea en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1709\\_2014.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1709_2014.html)

puede concientizarse sobre los efectos adversos de la comisión de delitos y/o contravenciones en entornos de hacinamiento, falta de oportunidades, deficiencia alimentaria, condiciones de trato, oportunidades de capacitación y educación mínimas y prestación de servicios de salud limitados, tardíos e inciertos? - La respuesta es, prácticamente nadie, dejando así en un pedestal inalcanzable, en una utopía o en un mero ideal, la anhelada resocialización de quienes incurrir en conductas punibles, toda vez que, con un presupuesto limitado, los resultados son indeclinablemente insatisfactorios.

Además de lo hasta aquí mencionado, resulta imperante señalar que existen unas reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, que fueron adoptadas por el primer congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, dichas reglas están encaminadas a establecer principios y reglas para una buena organización penitenciaria y de la practica relativa al tratamiento de personas privadas de la libertad. Dichas reglas mínimas establecen entre otras disposiciones las siguientes:

*11. En todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar: a) Las ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural; y deberán estar dispuestas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) La luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista. 12. Las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente. 13. Las instalaciones de baño y de ducha deberán ser adecuadas para que cada recluso pueda y sea requerido a tomar un baño o ducha a una temperatura adaptada al clima y con la frecuencia que requiera la higiene general según la estación y la región geográfica, pero por lo menos una vez por semana en clima templado. 14. Todos los locales frecuentados regularmente por los reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios. (...) 20. 1) Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. 2) Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite. (...) 40. Cada establecimiento deberá tener una biblioteca para el uso de todas las categorías de reclusos, suficientemente provista de libros instructivos y recreativos. Deberá instarse a los reclusos a que se sirvan de la biblioteca lo más posible.*<sup>8</sup>

Lo anterior nos muestra la necesidad de establecer mediante una Ley de la República una disposición que busque robustecer el presupuesto para el cumplimiento del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 y añadirle a este un párrafo que cumpla con tal finalidad, buscando con esto que se tomen medidas, lineamientos y acciones encaminadas a garantizar estas reglas mínimas de las personas reclusas en establecimiento carcelarios de nuestro país, fundando esto en el principio de la dignidad humana y la efectiva resocialización de la persona que se encuentra privada de la libertad.

En razón de los argumentos señalados delanteriormente, la presente iniciativa busca entregarles a las entidades territoriales y al Ministerio del Interior la facultad de poder disponer

---

<sup>8</sup> Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el primer congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social. Disponible en línea en, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/treatmentofprisoners.aspx>

del 15% y 10% respectivamente, de los fondos para la seguridad y convivencia ciudadana, para destinarlos al cumplimiento de lo dispuesto por el legislador en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 “*Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.*”.

### **3- ¿PORQUE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARTICIPAN EN EL SISTEMA CARCELARIO Y PENITENCIARIO?**

Los alcaldes y gobernadores deben velar por un mantenimiento del orden público dentro de sus territorios, según lo contenido en los artículos 303 y 315 superiores. A la luz del artículo 315 de nuestra Carta Política los burgomaestres son la primera autoridad de policía del municipio, sumado a esto, es a ellos a quienes se les encomienda el mantenimiento del orden público dentro de sus territorios, incluyendo la salvaguarda del orden público al interior de los centros penitenciarios del orden nacional.

Del mismo modo y tal y como lo preceptúa el artículo 303 del mismo texto constitucional, los gobernadores como autoridades departamentales deben velar por el mantenimiento del orden público en la región actuando como agente del Presidente de la República, y además de esto, cumplen con una función de coordinación y de complementariedad de la acción municipal, que los insta a trabajar de manera articulada con los municipios en el mantenimiento del orden público y por ende en el cumplimiento de las disposiciones que se desprenden del artículo 17 de la Ley 65 del año de 1993.

En este punto, es de vital importancia señalar que a la luz del artículo 14 de la ya precitada Ley, “*corresponde al Gobierno Nacional por intermedio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, el control de las medidas de aseguramiento, del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado*”. Sin embargo, de manera mancomunada con el INPEC, la entidad territorial tiene la función de realizar la vigilancia de quienes se encuentran en los centros de reclusión al interior de su jurisdicción y además de esto, tienen la obligación de índole pecuniario, encaminada a la construcción y administración de los centros de reclusión a la luz de lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993.

### **4- FONDOS CIUDADANOS PARA LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA**

La seguridad y la convivencia ciudadana son conceptos en los que confluyen diversos aspectos, dentro de los mismos es importante y fundamental incluir las condiciones en las cuales se encuentran las cárceles de nuestro país, buscando que al interior de las mismas se garantice el respeto de la dignidad humana de aquellas personas que se encuentran privadas de la libertad. Dentro de los establecimientos carcelarios debe existir un híbrido entre el orden público, y el concepto de seguridad ciudadana, los cuales deben estar relacionados directamente con la resocialización de las personas condenadas o privadas de la libertad.

En este orden de ideas, la financiación de la convivencia y de la seguridad ciudadana, representa de manera directa el cumplimiento de los fines del estado y de aquellas políticas encaminadas a salvaguardar la vida, honra y los bienes jurídicamente tutelados de los ciudadanos colombianos y de aquellos extranjeros que residen de manera transitoria o permanente en nuestra Nación.

Así las cosas, es importante señalar que, la Carta Política de 1991, no tuvo en cuenta dentro del Sistema General de Participaciones establecido en los artículos 356 y 357 constitucionales, recursos para administrar y gobernar de manera adecuada la convivencia y la seguridad ciudadana. Del tal modo que, el gobierno nacional para el año de 1997 evidenció la inminente necesidad de crear instrumentos de financiamiento encaminados a la materialización de una efectiva estabilidad en materia de orden público, seguridad para la aglomeración social colombiana y la convivencia ciudadana, a través de instrumentos que les permitieran la obtención de recursos pecuniarios para el cumplimiento de dichos fines; de esta manera con la Ley 418 de 1997 (modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y la Ley 1421 de 2010), nace el Fondo de Seguridad Territorial – FONSET para las entidades territoriales, y el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON, manejado por el ejecutivo a través del Ministerio del Interior, posteriormente los Decretos 2170 del 2004, 399 de 2011 y 577 de 2011 establecen parámetros y lineamientos para la organización y el funcionamiento de dichos fondos.

#### **4.1 FONDO DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – FONSET.**

El FONSET tiene su nacimiento con la Ley 418 de 1997, específicamente en el artículo 119, que estableció que, todo departamento y municipio debía crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana. A la luz del artículo 10 del Decreto 399 del año 2011, los FONSET son fondos cuenta, sin personería jurídica que deben ser administrados como una cuenta especial, la administración de la misma es responsabilidad de los mandatarios de las entidades territoriales, es decir, alcaldes y gobernadores, quienes pueden delegar esta función a los secretarios de gobierno. Lo anterior a efectos de recaudar recursos y efectuar inversiones en materia de orden público, convivencia y seguridad ciudadana.

#### **4.2 - FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA – FONSECON**

El FONSECON, fue creado en virtud de la disposición contenida en el artículo 122 de la Ley 418 de 1997, el mismo funciona como una cuenta especial, sin personería jurídica que es administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuenta, en virtud de esto, busca focalizar y recaudar recursos que repercutan de manera directa en la materialización de proyectos, políticas y lineamientos encaminados a propiciar la seguridad y convivencia ciudadana para garantizar la preservación del orden público. Según lo plasmado en el artículo 2 del Decreto 399 de 2011, el FONSECON tiene como objetivo fortalecer la

gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial dentro del marco de la política y la estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana.

## **5. LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y LA FUNCIÓN RESOCIALIZADORA DE LA PENA.**

Precisamente, con una mayor disponibilidad presupuestal y autonomía de las entidades territoriales, en torno al manejo, sostenimiento y mantenimiento de las cárceles, se protegen con mayor solidez los derechos fundamentales de los internos, afianzando los criterios y alcance sobre los mismos.

Desde la óptica de la Corte Constitucional; mediante la Sentencia T-588 A de 2014, cuyo Magistrado Ponente fue Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha catalogado los derechos fundamentales de los internos en tres categorías:

*“(i) Derechos que se mantienen incólumes o intactos, que no pueden limitarse ni suspenderse a pesar de que el titular se encuentre sometido al encierro. Estos derechos 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. (ii) Derechos 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). (iii) Derechos que pueden ser suspendidos, como consecuencia de la pena impuesta (como la libertad física y la libre locomoción).” (Negrillas propias)*

Si bien es cierto que, algunos derechos de las personas privadas de la libertad se encuentran restringidos como la educación o el trabajo, los mismos no se encuentran suspendidos del todo, debido a que dentro de los centros de reclusión, estos pueden gozar en horarios preestablecidos, de programas educativos y laborales, encaminados a la capacitación académica y en oficios, e inclusive de gozar de visitas conyugales, tanto en parejas heterosexuales como en parejas del mismo sexo; para lo cual es necesario preservar una mayor seguridad y ello es viable, siempre y cuando se goce de un presupuesto estable, mejorado y claramente definido.

Por otra parte, a través de la Sentencia T-153 de 1998, misma que ya fue citada en la presente exposición de motivos y cuyo Magistrado Ponente fue Eduardo Cifuentes Muñoz, se manifiesta la clara preocupación que asalta al Estado Social y Democrático de Derecho en Colombia, frente a la crítica situación que genera irrefutablemente, el hacinamiento; de tal guisa que en ella se plantea:

*“Las condiciones de hacinamiento impiden brindarles a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento*

*penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías. En efecto, la ley ordena que los sindicados estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc.”<sup>9</sup>*

En vista de lo anterior, el hacinamiento, las condiciones laborales de los miembros del INPEC, y los demás fenómenos colaterales que se desencadenan del fenómeno de la sobrepoblación carcelaria son una situación grave y de apremiante solución dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

La situación carcelaria de nuestro país debe tener una solución de trasfondo, la cual debe ser tomada analizando diversas aristas de las realidades nacionales, realizando sendas reformas a la política criminal del Estado.

Con el presente proyecto de Ley lo que se busca como se ha venido enunciando, es el fortalecimiento de los recursos pecuniarios de los cuales pueden disponer las alcaldías, gobernaciones y la cartera ministerial del interior, con el fin de gozar de una mayor disponibilidad de recursos monetarios para administrar de manera adecuada los centros de reclusión, en pro de evitar críticas situaciones como el hacinamiento; pues al contar con más recursos, es factible que puedan fortalecerse los gastos operacionales de los centros de reclusión y además de esto remodelarse, adecuarse y porque no, ampliarse las cárceles del país, lo cual es apremiante, urgente y necesario, ya que el mencionado fenómeno obedece a causas como la deficiente infraestructura, retardo en la obtención de justicia, prisión preventiva en circunstancias en que es innecesaria, falta de información y de lamentable desinterés social, falta de inversión de entidades o agremiaciones privadas, entre otras. Asimismo, las consecuencias que dicho fenómeno genera, son, entre otros, la sobrepoblación carcelaria, discriminación, enfermedades, violencia desmesurada, insalubridad, falta de acceso a servicios básicos e indispensables para la supervivencia, falta de seguridad y de implementación de mejores medidas de vigilancia, consecuencias que a la postre terminan convirtiéndose en violaciones a derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

A su turno, es apremiante que las alcaldías, gobernaciones, y el Ministerio del Interior puedan disponer de recursos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana de manera estable y concreta, en la medida en que resulta preponderante permitir la efectiva **resocialización de las personas privadas de la libertad**, con medidas como son verbigracia, educación y enseñanza, para obtener la redención de parte de la pena; no obstante, ello solo es factible si se brindan instrumentos idóneos, materiales y capacitación técnica y académica para tal efecto, todos estos encuadran en el texto del artículo 17 de la Ley 65 de 1993; de tal suerte que mediante Sentencia C-549 de 1994 proferida por la Corte

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional Colombiana, año 1998, MP Cifuentes Muñoz, Eduardo, Sentencia T-153 de 1998, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

Constitucional y cuyo Magistrado Ponente fue Carlos Gaviria Díaz, claramente se expone que:

*“En lo atinente al fundamento, cabe destacar que varias teorías han pretendido desentrañar la función de la pena. Por consiguiente, y sin pretender hacer una exposición exhaustiva, resulta indispensable recordar que en un primer momento se tuvo de la pena una concepción eminentemente expiatoria o retributiva, otorgándosele un señalado lugar a la noción de castigo; así pues, bajo un criterio de justicia, la pena buscaba responder a la falta libremente cometida, restaurando de esa manera el orden jurídico quebrantado.*

*Un segundo grupo de teorías se orienta en el sentido de conferir relevancia a la utilidad de la pena resaltando sus objetivos, e imponiéndose su finalidad preventiva, que es general, cuando mediante la amenaza punitiva intimidatoria se quiere disuadir a las personas destinatarias de la ley, de incurrir en comportamientos punibles; y es especial, cuando obra no sobre potenciales autores sino sobre el concreto autor de la conducta para evitar que reincida en el hecho reprochable. El entendimiento de la prevención especial, ha experimentado notables transformaciones al admitir el fin resocializador de la pena y al otorgar preeminencia a la idea de tratamiento.*

*Aun cuando las denominadas teorías mixtas o unificadoras tratan de combinar los principios de las anteriormente expuestas, criterio que parece guiar el artículo 12 del Código Penal que atribuye a la pena función **"retributiva, preventiva, protectora y resocializadora"**, para los fines de esta providencia interesa ante todo enfatizar lo concerniente al tratamiento y a la resocialización de quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad. (...)*

*Según Roberto Bergalli, la resocialización es "la reelaboración de un status social que significa la posibilidad de retorno al ámbito de las relaciones sociales en que se desempeñaba quien por un hecho cometido y sancionado, según normas que han producido sus mismos pares sociales, habría visto interrumpida su vinculación con el estrato al cual pertenecía" (Subrayado y negrillas propias) <sup>10</sup>*

Ciertamente, medidas de readaptación social de manera eficaz y con celeridad, son verdaderamente viables, pero las mismas no solamente se pueden quedar en buenas intenciones e ideales altruistas, pues sin un presupuesto adecuado para tal efecto, los cometidos del sistema penitenciario que se decantan en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, prácticamente quedarían sembrados en los inexorables parajes de la letra muerta, la especulación y la legislación idealista.

En tal sentido, resulta indispensable establecer a través de destinaciones concretas y porcentajes específicos, recursos para que las alcaldías, gobernaciones, juntas de áreas metropolitanas y la cartera ministerial del interior, puedan transformar de manera progresiva y en la medida de las posibilidades, las condiciones de desarrollo, resocialización, implementación de programas, mejoramiento en condiciones de higiene, salubridad, manutención y seguridad tanto para los administrativos, funcionarios del INPEC como para los reclusos, en consonancia con el respeto por la dignidad humana, como eje de todos los

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional Colombiana, año 1994, MP Cifuentes Muñoz, Eduardo, Sentencia T-153 de 1998, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

derechos fundamentales, realidad a la que no debe escapar bajo ninguna circunstancia, la función resocializadora de la pena.

## **6. PRESUPUESTOS GENERALES DE LA NACIÓN PARA LAS VIGENCIAS FISCALES 2020-2021**

Es importante señalar, que lo que se pretende con la presente iniciativa legislativa fue incluido en la Ley 2008 del año 2019 *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”*, gracias a una proposición que fue presentada por el Representante a la Cámara Dr. Diego Javier Osorio, quedando plasmada en el parágrafo del artículo 81 de la ya referenciada Ley, lo que permitió para el año 2020 que los departamentos, municipios y Ministerio del Interior pudieran tomar un porcentaje concreto de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana al cumplimiento del artículo 17 de la ley 65 de 1993.

De igual manera dicha proposición fue nuevamente avalada e incluida dentro del artículo 112 de la Ley de la República N° 2063 del año 2020 *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2021”*.

En este entendido y con el fin de que dicha prerrogativa no tenga que ser incluida anualmente en los Presupuestos Generales de la Nación que se promulguen en el futuro, resulta inminente que se cuente con una disposición legal con vocación de permanencia y que se convierta en legislación permanente, que le permita a las entidades territoriales y al Ministerio del Interior disponer de porcentajes ciertos y concretos con el fin de llevar a feliz término las condiciones operacionales, administrativas y de infraestructura de los centros de reclusión del país.

## **7. FUNDAMENTOS LEGALES**

- Constitución Política de Colombia 1991,

Artículo 1: *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

- Ley 65 de 1993 *“Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”*.

- Ley 418 de 1997 *“por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*

- Decreto 399 de 2011 *“Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.”*

- Sentencia T-588 A del año 2014, Corte Constitucional Colombiana, 15 de agosto de 2014, Magistrado Ponente: Pretelt Chaljub, Jorge Ignacio.
- Sentencia T-153 del año 1998, Corte Constitucional Colombiana, Magistrado Ponente: Cifuentes Muñoz, Eduardo.
- Sentencia C-549 del año 1994, Corte Constitucional Colombiana, 1 de diciembre de 1994, Magistrado Ponente: Gaviria Díaz, Carlos
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el primero Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada el Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.
- Ley 2008 del año 2019, *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”*
- Ley de la República N° 2063 del año 2020 *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2021”*.

## **8. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 <sup>11</sup>*“Análisis del impacto fiscal de las normas”*, el presente proyecto no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno.

No deberá entonces el Gobierno Nacional de disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores. El presente proyecto de Ley no genera ni ordena erogación alguna.

**Con base en lo expuesto anteriormente, ponemos a disposición de la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.**

---

<sup>11</sup> **ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** 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.... Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0819\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html)

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2020

“Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA

**ARTÍCULO 1:** Objeto: La presente Ley tiene por objeto destinar porcentajes fijos y concretos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

**ARTÍCULO 2:** Adiciónese un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 17: CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.** Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

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

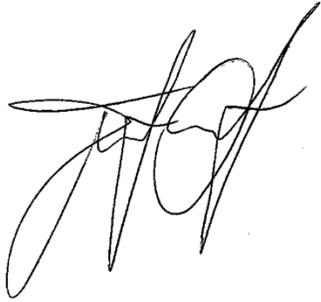
Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.

**PARÁGRAFO:** Los Departamentos y Municipios podrán destinar hasta el 15% de los Fondos Territoriales de Seguridad – FONSET, y el Ministerio del Interior - hasta el 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON, al cumplimiento del presente artículo.

**Artículo 3:** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



**DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Quindío



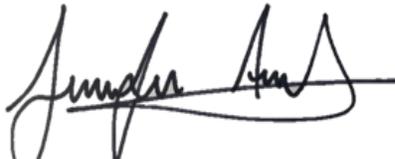
**JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**  
Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito Capital



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.



**JOSE ELVER HERNÁNDEZ CASAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima



**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Representante a la Cámara del Meta



**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ R.**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**JUAN SAMY MERHEG MARÚN**  
Senador de la República