**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

**“*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 65 DE 1993, 599 DE 2000, 906 DE 2004 Y SE DICTAN NORMAS PARA FORTALECER LA RESOCIALIZACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD (PPL) Y LA POBLACIÓN POSPENITENCIARIA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO**. El objeto de la presente ley es desarrollar medidas para fortalecer la resocialización de las personas privadas de la libertad (PPL) y la población pospenitenciaria en Colombia.

**ARTÍCULO 2. POBLACIÓN POSPENITENCIARIA.** Se entenderá por Población Pospenitenciaria aquellas personas que hayan estado privadas de la libertad en un establecimiento de reclusión del nivel nacional, departamental, distrital o municipal en virtud de una medida de aseguramiento privativa de la libertad o una pena privativa de la libertad por orden judicial, y que no se encuentre participando en procesos de reincorporación como consecuencia de su acogida a la Ley de Justicia y Paz o el sometimiento a la Jurisdicción Especial para la Paz.

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

**ARTÍCULO 9o. FUNCIONES Y FINALIDAD DE LA PENA Y DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD.** La pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.

La resocialización es la principal función de la pena, es un deber del Estado y un derecho que tiene la persona privada de la libertad y pospenitenciaria a reconstruir su proyecto de vida. La resocialización se entenderá desde dos dimensiones:

* **Plano individual:** en donde se deberá contemplar la gravedad, los elementos, las circunstancias y demás dimensiones de la conducta punible; así como, la valoración del perfil psicosocial del condenado y sus antecedentes.

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

* **Plano comunitario:** en donde se deberá buscar reconstruir el tejido social afectado por la comisión del delito, lo que implica la oportunidad y disposición permanente de programas que garanticen la realización de diversas actividades de orden laboral, educativo, deportivo y lúdico.

Así como el acompañamiento permanente de un equipo interdisciplinario de profesionales en ciencias sociales y de la salud, de la red de apoyo y de la familia de la persona, durante y después del periodo en que se prolonga la privación de la libertad.

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 10A de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 10A. INTERVENCIÓN MÍNIMA.** El sistema penitenciario velará por el cumplimiento de los derechos y las garantías de los internos; los que solo podrán ser limitados según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales, las leyes y los reglamentos del régimen interno del Establecimiento Penitenciario y Carcelario.

Las personas privadas de la libertad tendrán acceso a servicios de salud mental durante todo el tiempo de la pena, que incluirá el acompañamiento por parte de profesionales en salud mental. El INPEC podrá celebrar con Instituciones de Educación Superior convenios para la realización de prácticas laborales al interior de los centros de reclusión, así como con las secretarias de salud, instituciones prestadoras de servicios de salud y/u organizaciones sin ánimo de lucro cuyo objeto social esté relacionado con la promoción y prevención de la salud mental, con el fin de prestar los servicios que se requieran para cumplir con lo dispuesto en este artículo.

**ARTÍCULO 5**. Adiciónese un artículo nuevo, a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 142A. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PENA DE PRISIÓN SOBRE LA POBLACIÓN POSPENITENCIARIA.** Para evaluar que la resocialización como fin del tratamiento penitenciario se ha cumplido, se dispondrá de la estructuración de una política de evaluación integral de los efectos que ha tenido la prisión en las personas pospenitenciaria a lo largo del territorio nacional durante los últimos cinco (5) años.

Esta política contendrá como mínimo los siguientes puntos de análisis:

1. Una caracterización general de las causas territoriales y socioeconómicas de la criminalidad en el país.
2. El establecimiento de un mapa de actores e intereses en relación con la rentabilidad y la sostenibilidad económica y política de los centros de reclusión (carcelarios y penitenciarios).
3. Una caracterización general de las bandas criminales y los ciclos de la criminalidad organizada en el país.
4. Una caracterización de la georreferenciación territorial y estadística de las personas que terminan en cárcel en relación con la población pospenitenciaria. Esto debe incluir caracterizaciones socioeconómicas, educativas, laborales, etc. de ambas poblaciones.

Esta política de evaluación integral tendrá como propósito la generación de estrategias diferenciadas con enfoque territorial para la atención de la población pospenitenciaria.

**PARÁGRAFO**. En el término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho junto a la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, deberá diseñar y reglamentar la Política de evaluación integral que deberá incorporar comités territoriales, universidades nacionales y territoriales.

**ARTÍCULO 6.** Modifíquese el artículo 144 de la Ley 65 de 1993 el cual quedará asi:

**ARTÍCULO 144. FASES DEL TRATAMIENTO.** El sistema del tratamiento progresivo está integrado por las siguientes fases:

1. Observación, diagnóstico y clasificación del interno.

2. Alta seguridad que comprende el período cerrado.

3. Mediana seguridad que comprende el período semiabierto.

4. Mínima seguridad o período abierto.

5. De confianza, que coincidirá con la libertad condicional.

6. Acompañamiento integral a la población pospenitenciaria.

Lo dispuesto en el numeral 6 del presente artículo estará sujeto a la decisión libre e informada de la persona pospenitenciaria de hacer parte de este proceso. El acompañamiento integral se verá reflejado en los siguientes servicios:

1. Disponibilidad de atención psicosocial con enfoque diferencial y exclusiva para esta población, que incluye al individuo y a su núcleo familiar directo (consanguinidad de primer grado).
2. Garantía de vinculación a servicios básicos ciudadanos (cedulación, afiliación en salud) una vez culminen su proceso de reclusión.
3. Acompañamiento específico hasta la consecución de un empleo a partir de la caracterización del proyecto de vida, con seguimiento para la evaluación del proceso de acoplamiento durante el primer año.
4. A partir de la caracterización del proyecto de vida, se buscará la integración de la persona pospenitenciaria en proyectos comunitarios con enfoque social que permita ampliar sus espacios de socialización. Esta actividad se desarrollará en coordinación con las Alcaldías y personerías municipales y distritales.

La implementación de este proceso de acompañamiento integral estará a cargo de las entidades territoriales, locales y deberá ser estimulado a través de la gestión de convenios interinstitucionales con las universidades públicas y privadas a nivel territorial y nacional.

Los programas de educación penitenciaria serán obligatorios en las tres primeras fases para todos los internos, sin que esto excluya el trabajo. La sección educativa del INPEC suministrará las pautas para estos programas, teniendo en cuenta que su contenido debe abarcar todas las disciplinas orientadas a la resocialización del interno.

**PARÁGRAFO.**La ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente, según las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión

**ARTÍCULO 7**. Modifíquese el artículo 4 de la ley 599 de 2000 el cual quedará así:

**ARTICULO 4o. FUNCIONES DE LA PENA.** La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado y se fundamentará en el principio de la justicia restaurativa en el marco del bloque de constitucionalidad.

La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.

**Parágrafo transitorio.** En el marco del enfoque de justicia restaurativa, la pena de prisión deberá de evaluarse integralmente como la pena más adecuada para el castigo de ciertos delitos.

**ARTÍCULO 8.** El Consejo Superior de Política Criminal con participación directa de los equipos multidisciplinarios de las Instituciones de Educación Superior (IES) Acreditadas de alta calidad del nivel central y territorial, realizará un estudio detallado de la Ley 599 de 2000 y la Ley 65 de 1993, los delitos, el juicio de reproche social y las alternativas de tratamiento y acompañamiento más adecuadas para cada uno, con el fin de desarrollar junto al Ministerio de Justicia y del Derecho un proyecto de ley que será presentado al Congreso de la República que atienda las problemáticas identificadas en el estudio.

**ARTÍCULO 9.** Modifíquese el artículo 145 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 145. CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO.** En cada establecimiento penitenciario habrá un Centro de Evaluación y Tratamiento. El tratamiento del sistema progresivo será realizado por medio de grupos interdisciplinarios, de acuerdo con las necesidades propias del tratamiento penitenciario. Estos serán integrados por abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, terapeutas, antropólogos, sociólogos, criminólogos, penitenciaristas y miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

Este consejo determinará los condenados que requieran tratamiento penitenciario después de la primera fase. Dicho tratamiento se regirá por las guías científicas expedidas por el Inpec, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia y por las determinaciones adoptadas en cada consejo de evaluación.

Estos consejos deberán estar totalmente conformados dos (2) años después de promulgada la presente ley.

Estos Centros de Evaluación y Tratamiento estarán sujetos a procesos de verificación integrados por familiares de Personas Privadas de la Libertad (PPL), población pospenitenciaria y los equipos multidisciplinarios de las Instituciones de Educación Superior (IES) Acreditadas de alta calidad del nivel central y territorial. Las personerías locales serán las encargadas de acompañar el proceso de constitución de estos procesos de veeduría ciudadana.

**ARTÍCULO 10.** Modifíquese el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 167. CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL.** El Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado.

Corresponde al Consejo aprobar el Plan Nacional de Política Criminal que tendrá una vigencia de cuatro años y que deberá ser incorporado en un documento Conpes con el fin de garantizar su financiación.

Son miembros del Consejo Superior de Política Criminal:

1. El Ministro de Justicia y del Derecho quien lo presidirá.

2. El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

3. El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

4. El Fiscal General de la Nación.

5. El Ministro de Educación.

6. El Procurador General de la Nación.

7. El Defensor del Pueblo.

8. El Director General de la Policía Nacional.

9. El Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC).

10. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

11. El Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).

12. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

13. El Director General del Departamento Nacional de Planeación.

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

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

Además del diseño del Plan Nacional de Política Criminal, el Consejo deberá presentar concepto previo no vinculante sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que en materia penal cursan en el Congreso de la República. El Consejo se dará su propio reglamento.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho reglamentará el funcionamiento del Consejo, así como todos los asuntos relacionados con las instancias técnicas y demás que se requieran para su normal funcionamiento.

El Consejo Superior de Política Criminal incluirá en el Plan Nacional de Política Criminal y en sus conceptos, capítulos territoriales con enfoque diferencial en donde se desarrollarán procesos de participación directa de la sociedad civil interesada, gremios económicos e instituciones gubernamentales locales.

A partir de estos capítulos territoriales se deberá desarrollar e implementar una estrategia de visibilización y concientización sobre la problemática de vulneración a los derechos humanos que viven las personas privadas de la libertad y pospenitenciarias en los territorios.

**PARÁGRAFO.** Lo asistencia al Consejo Superior de Política Criminal es de carácter obligatorio e indelegable.

**ARTÍCULO 11.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 170B. EVALUACIÓN DE LOS NIVELES DE REINCIDENCIA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO.** Dentro del SISIPEC, se establecerá un capítulo estadístico específico de seguimiento y verificación de los niveles de reincidencia. Este capítulo se construirá con el acompañamiento de equipos multidisciplinarios de las Instituciones de Educación Superior Acreditadas de alta calidad, y tendrá como objetivo principal evaluar el alcance de la resocialización en el país.

Deberá incluir como mínimo el análisis de variables como la creación o vinculación a bandas criminales de la población pospenitenciaria consecuencia del perfeccionamiento de las habilidades en la comisión de crímenes y la evasión de la norma y la captura, además de su intersección con los niveles de impunidad vigentes, así como la sobrecarga del sistema judicial y la policía comunal en la resolución general de conflictos ciudadanos, entre otras.

**ARTÍCULO 12.** Modifíquese el artículo 8 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará:

**ARTÍCULO 8o. DEFENSA**. En desarrollo de la actuación, una vez adquirida la condición de imputado, este tendrá derecho, en plena igualdad respecto del órgano de persecución penal, en lo que aplica a:

a) No ser obligado a declarar en contra de sí mismo ni en contra de su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad;

b) No autoincriminarse ni incriminar a su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad;

c) No se utilice el silencio en su contra;

d) No se utilice en su contra el contenido de las conversaciones tendientes a lograr un acuerdo para la declaración de responsabilidad en cualquiera de sus formas o de un método alternativo de solución de conflictos, si no llegaren a perfeccionarse;

e) Ser oído, asistido y representado por un abogado de confianza o nombrado por el Estado;

f) Ser asistido gratuitamente por un traductor debidamente acreditado o reconocido por el juez, en el caso de no poder entender o expresarse en el idioma oficial; o de un intérprete en el evento de no poder percibir el idioma por los órganos de los sentidos o hacerse entender oralmente. Lo anterior no obsta para que pueda estar acompañado por uno designado por él;

g) Tener comunicación privada con su defensor antes de comparecer frente a las autoridades;

h) Conocer los cargos que le sean imputados, expresados en términos que sean comprensibles, con indicación expresa de las circunstancias conocidas de modo, tiempo y lugar que los fundamentan;

i) Disponer de tiempo razonable y de medios adecuados para la preparación de la defensa. De manera excepcional podrá solicitar las prórrogas debidamente justificadas y necesarias para la celebración de las audiencias a las que deba comparecer;

j) Solicitar, conocer y controvertir las pruebas;

k) Tener un juicio público, oral, contradictorio, concentrado, imparcial, con inmediación de las pruebas y sin dilaciones injustificadas, en el cual pueda, si así lo desea, por sí mismo o por conducto de su defensor, interrogar en audiencia a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia, de ser necesario aun por medios coercitivos, de testigos o peritos que puedan arrojar luz sobre los hechos objeto del debate;

l) Renunciar a los derechos contemplados en los literales b) y k) siempre y cuando se trate de una manifestación libre, consciente, voluntaria y debidamente informada. En estos eventos requerirá siempre el asesoramiento de su abogado defensor.

m) A ser informado sobre la posibilidad de acceder al principio de oportunidad durante su proceso penal, así como las condiciones y requisitos específicos de acuerdo con el artículo 323 y 324 de la Ley 906 del 2004. El juez verificará que el imputado tenga suficiente ilustración sobre la posibilidad de aplicación de este principio en su proceso y del deber del defensor de acompañarlo en su consecución.

**ARTÍCULO 13**. Adiciónese un parágrafo al artículo 324 de la Ley 906 de 2004.

**Parágrafo 5**. Las Facultades de Derecho del país dentro de los convenios interinstitucionales vigentes de Consultorio Jurídico de los estudiantes, propenderán por la aplicación del principio de oportunidad como primer elemento a evaluar y agotar en los procesos que estén a su cargo.

**ARTÍCULO 14.** Adiciónese un numeral al artículo 20 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 20. CLASIFICACIÓN**. Los establecimientos de reclusión pueden ser:

1. Cárceles de detención preventiva.

2. Penitenciarías.

3. Casas para la detención y cumplimiento de pena por conductas punibles culposas cometidas en accidente de tránsito o en ejercicio de toda profesión u oficio.

4. Centros de arraigo transitorio.

5. Establecimientos de reclusión para inimputables por trastorno mental permanente o transitorio con base patológica y personas con trastorno mental sobreviniente. Estos establecimientos estarán bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, en los cuales serán recluidas las personas con trastorno mental permanente o transitorio con base patológica.

6. Cárceles y penitenciarías de alta seguridad.

7. Cárceles y penitenciarías para mujeres.

8. Cárceles y penitenciarías para miembros de la Fuerza Pública.

9. Colonias.

10. Demás centros de reclusión que se creen en el sistema penitenciario y carcelario.

11. Las penitenciarías productivas que funcionarán bajo el mecanismo de Asociaciones Público Privadas de vinculación de capital privado con el fin de crear espacios que promuevan el trabajo penitenciario, fortalecer la resocialización, reducir la reincidencia criminal, el hacinamiento carcelario y el costo de sostenimiento de las personas privadas de la libertad en el establecimiento penitenciario.

**ARTÍCULO 15**. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 22A. PENITENCIARÍA PRODUCTIVA**. Se entiende como penitenciaria productiva, el espacio penitenciario que comprende la planta física de los actuales centros de reclusión y terrenos circundantes demarcados, que actuará como organización o industria, dedicada a actividades económicas, comerciales o agropecuarias, para satisfacer las necesidades de bienes o servicios propios y del mercado nacional, territorial o municipal promoviendo aquellos que son ofertados y producidos a nivel local.

Producirán y prestarán sus servicios en ellas las personas que hayan sido condenadas.

La decisión sobre la creación de nuevas Penitenciarias Productivas estará a cargo del Estado, y deberá ser evaluada a partir de los principios de ultima ratio del derecho penal y los lineamientos generales de un enfoque de Política Criminal restaurativa y resocializadora, teniendo en cuenta que la dirección y administración del sistema Penitenciario y Carcelario será una función pública indelegable y responsabilidad exclusiva del Estado. Lo anterior con la intención de evitar procesos de promoción de construcción de nuevos centros de reclusión.

**ARTÍCULO 16. BENEFICIARIOS DE LAS PENITENCIARIAS PRODUCTIVAS**. Podrán ingresar a las Penitenciarías Productivas las personas que hayan sido condenadas por las conductas establecidas en la ley 599 de 2000, conforme al análisis específico del proyecto de vida y las categorizaciones específicas del perfil psicosocial y delictivo del condenado. El ingreso estará condicionado por las plazas disponibles, pero el Estado velará porque todas las PPL tengan la posibilidad de acceder a alguna de las plazas.

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

El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho establecerá los lineamientos generales de los reglamentos internos de las Penitenciarias Productivas. La observancia de los reglamentos de las Penitenciarias Productivas será competencia del juez de ejecución de penas.

Esta regulación deberá incluir aquellas prohibiciones especiales de las personas que desarrollan trabajo penitenciario indirecto según lo establecido por la Resolución 4020 de 2019 del Ministerio del Trabajo o aquellas que lo modifiquen, adicionen o complementen.

**PARÁGRAFO 2**. Se priorizará el ingreso a las Penitenciarias Productivas de aquellas personas condenadas por primera vez o las condenadas por delitos que no estén contenidos en el artículo 68A de la Ley 599 de 2000.

**ARTÍCULO 17.** **PROFESIONALES PARA LA RESOCIALIZACIÓN.** Las Penitenciarias Productivas contarán con grupos de profesionales interdisciplinarios que propenderán 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. Para alcanzar este fin, se establecerán convenios interinstitucionales de prácticas profesionales con Universidades Públicas y Privadas a lo largo del territorio nacional.

**ARTÍCULO 18. ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS. Se** autoriza al Gobierno Nacional a realizar Asociaciones Público Privadas (APP) como instrumento de vinculación de capital privado para financiar la dotación de los bienes, la adecuación y mantenimiento de la estructura física necesaria para el desarrollo de las actividades productivas en las Penitenciarias Productivas; salvo las funciones de seguridad, custodia y vigilancia en el Sistema Penitenciario y Carcelario que continuarán a cargo del INPEC o quien haga sus veces.

Para la implementación de estas penitenciarías productivas se realizará una evaluación previa de los espacios de reclusión, con el propósito de realizar una adecuada planeación en relación con la planta física, los espacios aprovechables.

Quienes aporten el capital privado en coordinación con el INPEC determinarán los criterios de uso y aprovechamiento del espacio según el tipo de actividad a realizar.

**ARTÍCULO 19. INCENTIVOS.** Se autoriza al Gobierno Nacional para incentivar a las personas jurídicas o naturales de derecho privado a participar en el modelo de las Penitenciarias Productivas mediante exenciones y beneficios tributarios en el impuesto a la renta y el IVA.

**ARTÍCULO 20. SANCIONES.** Aquellas personas jurídicas o naturales de derecho privado que se encuentren vinculadas a este modelo e incurran en investigaciones por acoso o comportamientos contrarios a la aplicación adecuada de la regulación general laboral en el país, serán sancionadas con la suspensión de sus contratos hasta la finalización del proceso laboral relacionado o la verificación y autorización específica del inspector de trabajo, en este caso el Ministerio del Trabajo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley

**ARTÍCULO 21. DISTRIBUCIÓN APOYO ECONÓMICO.** La distribución del apoyo de sostenimiento o reconocimiento a la labor de la persona privada de la libertad se distribuirá de la siguiente manera, en orden de prioridad:

1. El resarcimiento a la víctima de la conducta punible, cuando ésta no haya sido reparada en su totalidad.
2. Apoyo familiar.
3. Ahorro programado para su proyecto de vida pospenitenciaria.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia para su implementación a través de la figura de fiducia y podrá establecer los porcentajes destinados a los numerales de este artículo.

**ARTÍCULO 22. PROHIBICIÓN DE TRABAJO FORZADO.** Se prohíbe el trabajo forzado en todas sus modalidades. Está proscrita cualquier forma de explotación de las personas privadas de la libertad.

Las personas privadas de la libertad deberán ejecutar sus actividades laborales en condiciones dignas las cuales estarán sujetas al bloque de constitucionalidad y la regulación general laboral vigente en el país.

**ARTÍCULO 23. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL**. El Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con el Ministerio del Trabajo ejercerán el control, inspección y vigilancia sobre las Penitenciarias Productivas; el Gobierno Nacional Reglamentará su ejercicio y promoverá el desarrollo de procesos de veedurías ciudadanas conformadas por la academia y los familiares de PPL y población pospenitenciaria.

**ARTÍCULO 24. CONDICIONES GENERALES**. Para las Penitenciarias Productivas Se aplicarán las mismas condiciones y parámetros establecidos en la Resolución 4020 de 2019 del Ministerio del Trabajo y los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional relacionados.

**ARTÍCULO 25.** Modifíquese el artículo 3° de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS DE LAS SANCIONES PENALES**. La imposición de la pena o de la medida de seguridad responderá a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

El principio de necesidad se entenderá en el marco de la prevención y de la justicia restaurativa conforme a las instituciones que la desarrollan.

**ARTÍCULO 26.** Modifíquese el artículo 36 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 36. PENAS SUSTITUTIVAS.** La prisión domiciliaria y la prestación de servicios de utilidad pública son penas sustitutivas de la pena de prisión. El arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido es sustitutivo de la multa

# **ARTÍCULO 27.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 38-H. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA COMO SUSTITUTIVA DE LA PRISIÓN.** La prestación de servicios de utilidad pública como sustitutiva de la prisión consistirá en el servicio no remunerado que, en libertad, ha de prestar la persona condenada en entidades públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, que comprendan labores en beneficio de la sociedad.

Para los efectos de este artículo, se entenderá como servicios de utilidad pública los que el condenado realice en beneficio de la sociedad, las cuales podrán consistir en labores de recuperación o mejoramiento del espacio público; asistencia a comunidades vulnerables; realización de actividades de carácter educativo en materia cultural, vial, ambiental u otras similares que permitan el restablecimiento del tejido social afectado por el delito.

El juez de conocimiento o el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, según el caso, previo consentimiento del condenado, podrá sustituir la pena de prisión por la de prestación de servicios de utilidad pública durante la cantidad de horas que determine al momento de dictar la sentencia o en cualquier momento dentro de la ejecución de la misma.

Para la dosificación del número de horas que deberá prestar el condenado, el juez deberá atender a los siguientes criterios:

1. El condenado deberá trabajar un total de cinco (5) horas de prestación de servicios de utilidad pública por cada semana de privación de la libertad que se le imponga o que tenga pendiente de cumplir.

2. La jornada diaria de prestación de servicios de utilidad pública no podrá ser superior a ocho (8) horas.

3. La prestación del servicio de utilidad pública se deberá cumplir con un mínimo de cinco (5) horas y un máximo de veinte (20) horas semanales.

4. La prestación del servicio de utilidad pública no podrá interferir con la jornada laboral o educativa del condenado.

El Ministerio de Justicia y del Derecho realizará convenios con las entidades públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, y elaborará un listado de entidades y oportunidades de servicios de utilidad pública habilitados para la ejecución de esta pena sustitutiva. Este listado lo remitirá trimestralmente al INPEC y, por intermedio de los Consejos Seccionales de la Judicatura, a los juzgados de conocimiento y de ejecución de penas y de medidas de seguridad.

El Gobierno Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la expedición de esta ley, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, establecerá un porcentaje mínimo de plazas para la prestación de servicios de utilidad pública en las entidades estatales.

Los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales, deberán fijar mediante decreto reglamentario, en los procesos de selección de los contratistas y proveedores, un sistema de preferencias que promueva la contratación con personas naturales o jurídicas que tengan habilitadas plazas para las personas condenadas que estén prestando servicios de utilidad pública.

Las Organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales que se encuentren en capacidad de recibir a las personas condenadas para el cumplimiento de la prestación de servicios de utilidad pública, solicitarán al Ministerio de Justicia y del Derecho su inclusión en el listado.

El juez de conocimiento o el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad podrá complementar la imposición de prestación de servicios de utilidad pública con el cumplimiento de otros requisitos adicionales, de conformidad con el artículo 38-M del presente código.

**ARTÍCULO 28.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 38-I. REQUISITOS PARA CONCEDER LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA COMO SUSTITUTIVA DE LA PRISIÓN**. Son requisitos para conceder la prestación de servicios de utilidad pública:

1. Que la pena impuesta sea igual o inferior a seis (6) años.

2. Que no se trate de uno de los delitos incluidos en el artículo 68A de este Código.

3. Que el juez, atendiendo a la naturaleza o gravedad de la conducta, el perfil psicosocial del condenado y su comportamiento anterior y posterior a la comisión del delito, pueda suponer razonadamente que no existe necesidad de ejecutar o continuar con la ejecución de la pena privativa de la libertad.

4. Que el condenado manifieste su voluntad de vincularse libremente a la pena sustitutiva de prestación de servicios de utilidad pública.

5. Que se demuestre el arraigo familiar y social del condenado.

7. Que se garantice mediante caución el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

a) No cambiar de residencia sin autorización previa del funcionario judicial.

b) Reparar, dentro del término que fije el juez, los daños ocasionados con el delito, salvo que se demuestre la insolvencia del condenado. El pago de la indemnización puede asegurarse mediante garantía personal, real, bancaria o mediante acuerdo con la víctima;

c) Comparecer personalmente ante la autoridad judicial que vigile el cumplimiento de la pena cuando fuere requerido para ello o en los términos acordados en el plan de servicios;

d) Cumplir con el plan de servicios acordado con la entidad por medio de la cual prestará los servicios de utilidad pública.

e) Comprometerse a mantener un rendimiento óptimo con arreglo a los requerimientos de la entidad o institución por medio de la cual prestará los servicios de utilidad pública.

La prestación de esta caución se entenderá también para el cumplimiento de los requisitos adicionales del artículo 38-M del presente código y se deberá suscribir la correspondiente diligencia de compromiso.

**ARTÍCULO 29**. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 38-J. EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA COMO SUSTITUTIVA DE LA PRISIÓN**. Si el condenado al momento de la individualización de la pena y sentencia presenta ante el juez de conocimiento un plan de ejecución de servicios de utilidad pública en el que se determinen el lugar, horario y plan de cumplimiento, el juez de conocimiento podrá modificar y/o aprobar este plan en la sentencia y ordenar al condenado a iniciar su ejecución.

Cuando el condenado voluntariamente solicita la sustitución de la pena de prisión por la de prestación de servicios de utilidad pública, sin presentar un plan de servicios, el juez de conocimiento al momento de dictar sentencia podrá concederla, imponiendo el número de horas que deberá cumplir, y le ordenará presentarse ante el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para que elabore el plan de servicios.

Corresponderá al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, con base en el listado de oportunidades de utilidad pública, definir conjuntamente con el condenando el lugar, horario y el plan de cumplimiento del servicio, de manera que no interfiera con su jornada laboral o educativa. El condenado contará con quince (15) días hábiles a partir de la ejecutoria de la sentencia, para presentarse ante el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, y definir el plan de servicios, atendiendo al lugar más cercano a su domicilio o a sus vínculos sociales y familiares.

Una vez determinado el plan de servicios por el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, el condenado deberá iniciar el servicio de manera inmediata, en un tiempo no mayor a cinco (5) días.

**ARTÍCULO 30.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 38-K. SUSTITUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIO DE UTILIDAD PÚBLICA.** El condenado que se encuentre privado de la libertad podrá solicitar ante el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad la sustitución de la pena de prisión que tenga pendiente de cumplir por la de prestación de servicio de utilidad pública.

Cuando se cumplan los requisitos del artículo 38-I, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad podrá sustituir la pena de prisión que reste por cumplir, por la pena de prestación de servicio de utilidad pública, descontando el tiempo que lleve cumplido en prisión e imponiendo el número de horas correspondiente, atendiendo a los criterios contemplados en el artículo 38-H de este código.

**ARTÍCULO 31.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 38-L. CONTROL DE LA MEDIDA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA COMO SUSTITUTIVA DE LA PRISIÓN.** Las entidades que hayan facilitado la prestación del servicio informarán trimestralmente al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, la actividad desarrollada por el condenado y las incidencias relevantes para juzgar el cumplimiento de la pena durante el desarrollo del plan de ejecución, así como de la finalización del mismo, conservando en sus archivos copia de este informe hasta por el término de (6) años, o uno fijado previamente por el juez. El informe deberá ser acompañado de los registros que acrediten el cumplimiento de la actividad del plan de servicio y con la indicación de fechas y horarios.

**ARTÍCULO 32.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 38-M. REQUISITOS ADICIONALES A LA PRESTACIÓN DE SERVICIO DE UTILIDAD PÚBLICA.** El juez de conocimiento o el de ejecución de penas y medidas de seguridad, podrá exigir al condenado el cumplimiento de uno o varios de los requisitos adicionales siguientes:

1. No residir o acudir a determinados lugares.

2. No salir del país sin previa autorización del funcionario que vigile la ejecución de la pena.

3. Participar en programas especiales de tratamiento con el fin de superar problemas de dependencia a bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas.

4. Someterse a un tratamiento médico o psicológico.

5. Abstenerse de participar en actos delincuenciales.

**ARTÍCULO 33.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 38-N. FALTAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE UTILIDAD PÚBLICA.** Si durante el periodo de prestación de servicio de utilidad pública, el condenado violare injustificadamente cualquiera de las obligaciones o requisitos adicionales impuestos, se ejecutará inmediatamente la pena de prisión en lo que hubiere sido motivo de sustitución y se hará efectiva la caución prestada.

La entidad en donde se ejecute la prestación del servicio, hechas las verificaciones necesarias, le comunicará al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad:

1. Si la persona se ausenta del servicio durante una jornada, sin justificación alguna.

2. Si la persona abandona el servicio durante al menos tres jornadas, pese a que medie justificación.

3. Si a pesar de los requerimientos del responsable del centro de servicio, su rendimiento fuera sensiblemente inferior al mínimo exigible.

4. Si se opusiera o incumpliera de forma reiterada y manifiesta las instrucciones que le diere la entidad en donde se ejecuta la prestación del servicio con relación al plan aprobado.

5. Si la persona incumpliere con los reglamentos que rijan en la entidad donde está realizando el servicio de utilidad pública.

Cuando se presente alguna de las situaciones enunciadas en los numerales anteriores, el juez requerirá al condenado para que explique los motivos de su comportamiento, y de considerarlo necesario modificará el plan de prestación de servicios. En caso de renuencia o de que alguna de estas situaciones se presente en más de tres oportunidades, la medida sustitutiva se revocará y el tiempo restante de la pena se cumplirá en prisión.

Si el penado faltare al servicio por causa justificada no se entenderá como abandono de la actividad. El servicio no prestado no se computará como cumplimiento de la pena.

**ARTÍCULO 34**. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 38-Ñ. EXTINCIÓN DE LA PENA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA.** Cumplida la totalidad de la ejecución del plan se declarará extinta la pena, previa resolución judicial que así lo determine.

**ARTÍCULO 35.** Los establecimientos carcelarios para mujeres deberán adecuarse de manera efectiva, garantizando su protección y monitoreando que se cumplan las disposiciones del artículo 26 de la Ley 65 de 1993. Para esto se promoverá la constitución de procesos de veeduría con participación de las PPL, población pospenitenciaria y academia.

**ARTÍCULO 36:** Se implementará un sistema de formación mensual específico para los funcionarios de centros carcelarios y penitenciarios que incluya capacitaciones sobre Derechos de las Mujeres y el conocimiento de los tratados internacionales ratificados por Colombia en contra de la eliminación de la violencia contra la mujer.

**ARTÍCULO 37.** Modifíquese el artículo 26 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 26. ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE MUJERES.** Las cárceles de mujeres son los establecimientos destinados para la detención preventiva de las mujeres procesadas.

Su construcción se hará conforme a lo establecido en el artículo [17](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html#17) de la Ley 65 de 1993.

Las penitenciarías de mujeres son los establecimientos destinados para el cumplimiento de la pena impuesta a mujeres condenadas.

Estos establecimientos deberán contar con una infraestructura que garantice a las mujeres gestantes, sindicadas o condenadas, un adecuado desarrollo del embarazo.

Igualmente, deberán contar con un ambiente propicio para madres lactantes, que propenda al correcto desarrollo psicosocial de los niños y niñas menores de tres (3) años que conviven con sus madres.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en coordinación con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) establecerán las condiciones que deben cumplir los establecimientos de reclusión de mujeres con el fin de resguardar los derechos de los niños y las niñas que conviven con sus madres.

El ICBF visitará por lo menos una vez al mes estos establecimientos con el fin de constatar el cumplimiento de las condiciones de atención de los niños y niñas que conviven con sus madres de acuerdo con los lineamientos establecidos para tal fin, y realizará las recomendaciones a que haya lugar.

Se garantizarán los servicios de salud especializados para las mujeres, incluyendo el acceso a exámenes médicos con profesionales en ginecología, citología, mamografía, obstetricia, entre otros, de acuerdo a la edad y condiciones individuales de cada PPL.

En cada establecimiento penitenciario se garantizará la prestación de servicios pediátricos de forma permanente, contando con un equipo de profesionales en pediatría acorde a la cantidad de menores que en él residan.

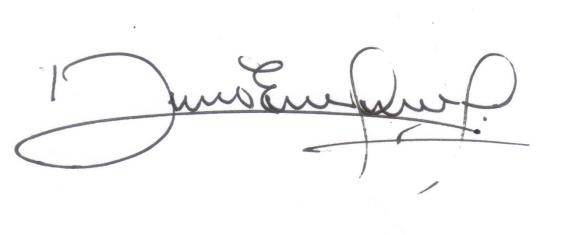
Se garantizará el acompañamiento a los niños y niñas mayores de 3 años de las mujeres privadas de la libertad, el cual será realizado por profesionales en psicología y trabajo social para la protección del núcleo familiar, con el fin de evitar rupturas y de preparar a las PPL a su resocialización. El acompañamiento familiar se mantendrá hasta que el equipo de profesionales de acompañamiento psicosocial lo determine, para tal efecto deberán realizarse informes de seguimiento con apoyo del ICBF.

**ARTÍCULO 38**. Todos los ERON de mujeres deben realizar jornadas pedagógicas a las mujeres privadas de la libertad sobre salud sexual y reproductiva con enfoque de género. Bajo ninguna circunstancia se buscará manipular, controlar o modificar las decisiones de las mujeres en su vida sexual y reproductiva.

Para materializar este objetivo, se realizarán convenios interinstitucionales de prácticas profesionales con Universidades Públicas y Privadas a lo largo del territorio nacional y se promoverá la alianza con instituciones u organizaciones privadas sin animo de lucro que se encarguen de promover los derechos sexuales y reproductivos.

**ARTÍCULO 39. VIGENCIAS.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes



|  |  |
| --- | --- |
| **JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  Representante a la Cámara | **ALEJANDRO VEGA PEREZ**  Representante a la Cámara |
| **JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ**  Representante a la Cámara | **MARGARITA MARIA RESTREPO**  Representante a la Cámara |
| **DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA**  Representante a la Cámara | **HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ**  Representante a la Cámara |

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

**“*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 65 DE 1993, 599 DE 2000, 906 DE 2004 Y SE DICTAN NORMAS PARA FORTALECER LA RESOCIALIZACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD (PPL) Y LA POBLACIÓN POSPENITENCIARIA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

# **1. OBJETO**

El proyecto de ley que se presenta a consideración propone una serie de medidas como las penitenciarías productivas, la utilidad pública como alternativa sustitutiva del castigo de prisión y medidas específicas en materia de género y territorio que mejoren las condiciones al interior de los centros de reclusión. Asimismo, resalta a la academia y a la población civil como ejes rectores que acompañarán los procesos de estudio del fenómeno criminal, ponderarán las decisiones gubernamentales y realizarán procesos de veeduría directa sobre estas medidas y el sistema penitenciario en general. A partir de esta consideración, se construye este proyecto de ley cuyo objetivo es impulsar herramientas e instituciones existentes en las diferentes fases de la criminalización[[1]](#footnote-1), que generen cambios acordes en materia de política pública, además de realizar una evaluación de la política criminal y los efectos que ha tenido en las personas en situación intramural, sea como medida de aseguramiento o como consecuencia de una condena estipulada en sentencia.

Los propósitos teóricos y constitucionales que orientan la política criminal colombiana y las discusiones y evaluaciones que se han hecho en materia de DDHH de los centros carcelarios y penitenciarios del país, hacen evidente la necesidad de pensarse de manera más compleja e integral el fenómeno de la criminalidad y poner de presente en el horizonte a la persona humana tras el castigo ejercido, además de la reconstrucción del tejido social desde un marco de justicia restaurativa.

# **2. TRÁMITE**

Este proyecto de ley de iniciativa congresional, es el resultado de un estudio realizado entre el Centro de Pensamiento Pospenados (CDPP) de la Universidad Nacional de Colombia, y las observaciones, comentarios, y conceptos previos recibidos en legislaturas pasadas a los proyectos de ley 115 de 2019 Cámara y el proyecto de Ley 204 de 2020 Cámara. En el marco del trámite del proyecto de ley 115 de 2019 Cámara se realizó una audiencia pública que contó con la participación del INPEC, USPEC, sindicatos del INPEC, el Consejo Superior de Política Criminal, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Universidad Católica y la fundación Acción Interna, entre otros, cuyos comentarios fueron incorporados al texto que se presenta a consideración. Adicionalmente con la expedición del Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 se plantea una propuesta ajustada a lo que se propone en esa hoja de ruta.

# **3. LA RESOCIALIZACIÓN**

En la escuela jurídico-penal colombiana y acorde al bloque de constitucionalidad, la resocialización es el fin principal de la pena, bajo el entendido que “*el modelo rehabilitador excluye a la prisión como primera opción*”[[2]](#footnote-2) siendo un proceso que ocurre de mejor manera en libertad. Dejando la pena de prisión para los casos donde exista una imposibilidad de realizar el tratamiento rehabilitador sin el internamiento”[[3]](#footnote-3). El uso indiscriminado de esta medida *“hace que el sistema penitenciario y carcelario se convierta en un sistema multiplicador de conflictos que genera más y mejores delincuentes (la cárcel como universidad del delito), resultando al final más costoso para el conglomerado social*”[[4]](#footnote-4) de manera general y favorece la ruptura del tejido familiar y social directo de la Persona Privada de la Libertad.

El “*Sistema de Tratamiento Progresivo*” en Colombia como se estableció en la ley 65 de 1993 se ha caracterizado por dividir el tiempo de cumplimiento de la condena en tres fases:

1. Fase de observación, diagnóstico y clasificación

2. Fase de alta seguridad (Periodo Cerrado)

3. Fase de mediana seguridad (Periodo Semi abierto)

4. Fase de mínima seguridad (periodo abierto)

5. Fase de confianza.

Que a su vez implican periodos de tiempo desde un mes hasta las cuatro quintas (4/5) partes de la pena. De forma progresiva se van flexibilizando los beneficios a los que la PPL puede acceder, desde permisos de 72 horas hasta permisos administrativos de 15 días, sin embargo, este modelo y particularmente lo referente al tratamiento penitenciario no ha sufrido cambios ante los movimientos sociales que han determinado nuevos comportamientos de la comunidad, este se viene aplicando bajo los mismos parámetros que fueron establecidos en la ley 65 de 1993 complementada por las Leyes 415 de 1997 y 504 de 1999, la Ley 750 de 2002, que consagran la prisión domiciliaria y el trabajo comunitario para la “mujer”, el Decreto 2636 de 2004 que subrogó el artículo 298 de la Ley 65 de 1993, estableciendo la seguridad electrónica como pena sustitutiva de prisión; mecanismo regulado en la Ley 1709 de 2014, sin que se hubiese dispuesto modificación alguna al tratamiento penitenciario y al sistema progresivo como medio para el cumplimiento de la pena.[[5]](#footnote-5)

La jurisprudencia de la Corte Constitucional establece a la readaptación y la corrección como partes del término resocialización[[6]](#footnote-6), además del marco legal internacional y los principios humanistas como orientadores del proceso[[7]](#footnote-7); determinando que la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad se constituyen en obligaciones institucionales[[8]](#footnote-8). Adicionalmente, se establece al trabajo como la obligación básica dentro de los centros de reclusión para las Personas Privadas de la Libertad[[9]](#footnote-9). La resocialización, en este marco jurisprudencial, tiene alcances incluso sobre la convivencia y la seguridad, pues es definida como la necesidad de asegurar con la pena la convivencia pacífica entre los colombianos[[10]](#footnote-10).

Se entiende entonces que existe una comprensión formal de los elementos que requiere el interno para resocializarse efectivamente, esto es: “*este proceso se obtiene a través del trabajo, el estudio, la disciplina, la instrucción, la cultura, el deporte, la recreación y las relaciones de familia*”[[11]](#footnote-11), además de la ampliación de “*opciones de contacto con la sociedad extramuros*”[[12]](#footnote-12). Sin embargo, se tienen problemas estructurales para su aplicación, partiendo de la verificación del cumplimiento de las fases de tratamiento por parte de actores directamente interesados, la confusión que existe entre el proceso de transformación que debe tener el delincuente con su disciplinamiento como buen interno[[13]](#footnote-13), la no existencia de políticas públicas “*alrededor de lo que el condenado aprende dentro de las cárceles*”[[14]](#footnote-14) en materia de proyecto de vida y potenciación de capacidades, y la falta de seguimiento al proceso de “*reinserción social de quien ha cometido un delito*”[[15]](#footnote-15).

# **4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

La Corte Constitucional Colombiana ha declarado el Estado de Cosas Inconstitucional en las cárceles colombianas en tres ocasiones[[16]](#footnote-16). Esta figura obedece a cinco premisas fácticas que la Corte debe tener en cuenta para declararla, siendo estas:

1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas
2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar de esos derechos
3. La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos
4. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;
5. Todas las personas afectadas por el mismo problema acuden a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.[[17]](#footnote-17) ”

La evaluación de la existencia de estos presupuestos de hecho es realizada por la Corte con base en lo que la academia, el INPEC[[18]](#footnote-18), el Observatorio de Política Criminal[[19]](#footnote-19) y la Defensoría del Pueblo[[20]](#footnote-20) exhiben en relación con el trabajo que desarrollan en las cárceles colombianas. Gracias a ese trabajo, existe hoy un material nutrido sobre el estado deshumanizado en el que la mayoría de las Personas Privadas de la Libertad viven y que ha demostrado de forma permanente que la situación carcelaria del país sigue siendo lamentable. Sumado a lo anterior, el Estado colombiano ha recibido recomendaciones de los comisionados de la Organización de las Naciones Unidad que se basan en este estado de cosas institucional[[21]](#footnote-21), donde además se sigue la línea argumentativa de que hay que reorientar la política criminal. Esa homogeneidad en las líneas argumentativas y conclusiones de diversos actores nacionales e internacionales vinculados y no vinculados al Estado, han alimentado los estudios fácticos y jurídicos de la Corte, de los cuales deriva la declaración de esta figura en cuestión en tres ocasiones en un lapso menor a 20 años.

Sobre la vulneración a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad la Corte Constitucional ha reiterado:

**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”.*

# **5. HACINAMIENTO**

En materia de hacinamiento, se ha registrado un aumento sostenido. Por ejemplo, entre diciembre de 1993 y abril de 2012, la población de internos pasó de 29.114 a 107.320 personas, pero la capacidad de los establecimientos de reclusión sólo se incrementó en 50.701 cupos. Hoy el índice de hacinamiento alcanza su máximo histórico, al llegar a 41.8%, pero se han llegado a registrar cifras de hacinamiento que superaban el 500% como la de la Guajira en el año 2015[[22]](#footnote-22), situación que hacía imposible el respeto a derechos básicos como la movilidad o la salubridad en estos espacios.

Se señaló la necesidad de evaluar las causas subyacentes al hacinamiento, encontrando que “*el establecimiento de penas a delitos menores, contenidas en el código penal es una de las principales razones del hacinamiento. Castigar todos los delitos con la prisión, en teoría era la solución para prevenirlo; sin embargo, se ha convertido en el cuello de botella del sistema, en donde cada día se cometen más delitos, estos tienen a la privación de la libertad como pena principal*”[[23]](#footnote-23) y se mantienen porcentajes de impunidad, además de alterar la orientación fundamentalísima del Derecho Penal como última ratio, usada hoy en día como principal herramienta para la resolución de nuestros conflictos sociales.

Es también importante rescatar de este informe, el perfil de la Persona Privada de la Libertad caracterizado por la Misión de Observación de la ONU y determinar si esto ha presentado modificaciones. Teniendo en cuenta que el 58% de la población carcelaria se encuentra entre los 18 y 30 años, personas o adultos jóvenes con bajos niveles de educación formal y una mayoría en situación de desempleo o trabajo informal; también se caracterizó el lugar de proveniencia indicando que eran personas con escaso arraigo, migrantes o habitantes de zonas de periferia con otras exclusiones en materia de servicios y derechos como la salud, la educación, servicios públicos, etc. La Misión plantea entonces que “*en general se trata de una población marginada por la sociedad*”[[24]](#footnote-24).

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[[25]](#footnote-25).

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 en este contexto es en donde se expiden las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 que tienen una mayor comprensión de la política criminal que determina el sistema penitenciario y carcelario y que se caracteriza como “*reactiva, volátil, incoherente, ineficaz, sin perspectivas de Derechos Humanos y sin fundamentarse en la búsqueda del fin resocializador; además diagnostica que el hacinamiento no es el único problema del sistema penitenciario y carcelario*”[[26]](#footnote-26), lo que constituye un avance en materia de comprensiones interdisciplinarias de la problemática y la búsqueda de alternativas institucionales para resolver el funcionamiento de este sistema.

Esa declaración reiterada demuestra que frente a esta crisis el Estado Colombiano ha hecho poco. La razón de ello es multifactorial y para esto también existen aportes que analizan el problema[[27]](#footnote-27), pero no se han logrado avances, lo cual sigue permitiendo que la población privada de la libertad siga estando en condiciones que violan los derechos humanos. Este fenómeno, empero, se debe seguir cuestionando con el estipulado de principios en la Constitución Política de 1991 y la consagración específica de la resocialización como fin de la pena, a través de bloque de constitucionalidad: “*dentro de los modelos punitivos para la elección del castigo, Colombia – siguiendo el mandato del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 10-3), que se integra a nuestra Constitución por vía del bloque de constitucionalidad –, adopta un estándar ideológicamente dirigido hacia la rehabilitación del penado, buscando que el individuo no vuelva a delinquir en el futuro, para lo cual se deben atacar los factores específicos que lo vinculan con la comisión de delitos*”[[28]](#footnote-28).

# **6. JUSTICIA RESTAURATIVA**

La justicia restaurativa se concentra en reparar el daño causado a las personas y al tejido social, más allá del mero castigo a los delincuentes. Este enfoque es reintegrativo y permite que victimario logre rectificarse y se quite la etiqueta de delincuente. A su vez, busca la reparación del daño, mediante un proceso cooperativo que involucra a las partes interesadas, en el cual la persona que cometió el ilícito asume su responsabilidad. De esta forma, no solo se centra en el victimario, sino que busca integrar reparar integralmente a la víctima, alejándose del clásico enfoque retributivo que ve a la pena como un fin en sí mismo[[29]](#footnote-29). Esto permitiría darle otra orientación a la tradicional línea histórica vindicativa de la política criminal colombiana que se vivencia desde el siglo XIX.

# **7. REINCIDENCIA**

La reincidencia ha sido objeto de amplio estudio por la dogmática jurídico penal y la criminología. El concepto consiste en una especie de reiteración, en tanto engloba la comisión de -al menos- dos delitos entre los cuales se haya impuesto sentencia condenatoria ejecutoriada por el primero de estos. En términos procesales, la reincidencia debe ser probada y declarada judicialmente como sucede con toda circunstancia de agravación punitiva, si así está consagrada en la legislación penal. Es importante resaltar que esta figura jurídico penal es un estado impuesto a la persona que comete el ilícito, más específicamente castigando un aspecto de su personalidad, en tanto la experiencia de ser condenado se interioriza en el ser mismo del individuo. Al tenerse en consideración para agravar la pena del segundo delito, la reincidencia valora a la persona por supuesta peligrosidad, mayor capacidad para delinquir, inclinación al delito, refracción al poder represivo y educativo de la pena, perversidad o temibilidad, lo que significa que se castiga al individuo por lo que es y no por el acto cometido exclusivamente considerado[[30]](#footnote-30), contrariando los principios de la escuela jurídico penal colombiana.

Es preocupante que en los últimos años la cantidad de población reincidente se haya incrementado, en el informe “Informe de Derechos Humanos del Sistema Penitenciario en Colombia (2017-2018)” de la Defensoría del Pueblo, el INPEC reportó que, de las 114.571 personas condenadas a enero de 2019, 21.151 personas que eran el 18,4% de la población total del sistema, eran 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 penitenciaria reincidente. Reincidencia Nacional SISPEC. Abril 2021.

Para especificaciones estadísticas, el delito que más incidencia ha tenido en materia de hacinamiento y en cifras de reincidencia es el hurto; la estrategia estatal que siempre se ha usado para este tipo de delitos es el endurecimiento de penas, esto sin tener en cuenta las cifras constantes de incidencia en el hacinamiento o el perfil de las personas que cometen estos delitos, que posterior a estar en la cárcel terminan más excluidas de las comunidades.

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.

Para septiembre de 2021- el 21.95% de la PPL en intramural y el 17.33% de la población en prisión domiciliaria se encuentran allí por reincidencia. Lo anterior quiere decir que un aproximado de 1 de 4 personas que cometen delitos y son capturadas reinciden y son condenados por ello. Sin embargo, el panorama se torna aún más complejo cuando consideramos el subregistro de casos que no reporta la estadística del INPEC, fenómeno que permite concluir que la cifra de reincidencia es mucho mayor a la reportada, en tanto no se analiza el fenómeno criminal que no cuenta con sentencia condenatoria. Asimismo, vemos que alrededor del 60% de las reincidencias son por delito de hurto[[31]](#footnote-31). Lo anterior nos permite concluir que la política criminal colombiana no está respondiendo debidamente a la llamada criminalidad por subsistencia y el sistema penitenciario no está llevando a cabo una resocialización efectiva de la población que está en la delincuencia.

Sumado a lo anterior y tal como está planteada en este momento, la cárcel no sólo no está siendo una institución resocializadora sino que, a partir del confinamiento de diverso tipo de población perteneciente a varias subculturas criminales, crea una subcultura criminal carcelaria[[32]](#footnote-32) que, debido a los influjos entre las subculturas y un intercambio de saberes criminales, cuando salga de la prisión no va a estar resocializada sino que, por el contrario, tendrá optimizado su trabajo criminal, realidad que aumenta la probabilidad de que reincida. Finalmente, a la población que pasa por el sistema penitenciario se le impone una etiqueta negativa ante el resto de la sociedad, etiqueta que pervive con el paso del tiempo sin que este tipo de “*condena*” pueda redimirse de alguna forma.

Sabiendo que la situación político criminal es compleja y la cárcel no está cumpliendo adecuadamente con su función de resocializar sino que, por el contrario, termina promoviendo la reincidencia, resulta imperioso promover otro tipo de orientaciones, optando por un sistema que priorice castigos que no requieran de confinar a la persona dentro de un establecimiento carcelario, ampliando su interacción con un tejido social alejado de la criminalidad, donde halla trabajo comunitario, sana convivencia, actividades lúdicas, entre otras prácticas, distintas de los círculos sociales que ha rodeado a una población previamente excluida de instituciones como la educación y el trabajo.

En refuerzo de esto, la aplicación efectiva del Principio de Oportunidad ya regulado[[33]](#footnote-33) se convierte en otro enfoque del proyecto de ley, puesto que el concepto en cuestión es una garantía que tiene el procesado en virtud de la cual el fiscal encargado puede renunciar, interrumpir o suspender la persecución penal, de acuerdo con unas causales taxativamente establecidas por el legislador. Su aplicación está condicionada a una plena reparación de los perjuicios causados por las víctimas, por lo que se enfoca en el principio de prevención en el que nos fundamentamos, así como en el principio de justicia restaurativa, además de ser una figura ampliamente usada en otros países y que ha resultado eficaz. Una ampliación de su aplicación para delitos menores, podría tener efectos en que I) que el Estado reaccione de forma proporcional ante aquellos delitos cuya comisión no conlleva una grave lesión al tejido social; II) que la Fiscalía centre su atención en asuntos trascendentales que generan un gran impacto social y no dilapide sus esfuerzos en un gran volumen de delitos menores y III) la consecución de la justicia material en detrimento de lo formal, estimulando con ello la pronta reparación a las víctimas.

# **8. VEEDURÍA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La veeduría ciudadana es un mecanismo utilizado por los ciudadanos para tener un control sobre los bienes públicos, procesos de instituciones públicas, y demás actividades u/o servicios que se realicen en torno a lo público y en los cuales el Estado colombiano tiene participación. En Colombia la veeduría ciudadana se estableció en la Constitución de 1991, la cual desencadenó procesos de veeduría ciudadana que han sido importantes para el buen desarrollo de la estructura estatal[[34]](#footnote-34).

No es extraño afirmar que las políticas públicas referentes al sistema penitenciario que se han desarrollado en Colombia han presentado graves irregularidades y se mantiene en un estado de violación constante de los DDHH, por lo que la veeduría ciudadana cobra especial importancia en este proyecto, pues el ingreso de un nuevo actor interesado en el debate de la política pública, hace que esta tenga otro tipo de movilidad y orientación, además de la visibilizarían de los reiterados incumplimientos ante la opinión pública. Ella ayudará a movilizar el alcance de los objetivos de una política criminal restaurativa en el país.

# **9. PENITENCIARÍAS PRODUCTIVAS**

Las Colonias Agrícolas fueron creadas mediante el artículo 20 de la ley 65 de 1993 donde se establecen como establecimientos para purgar la pena que plantean “*salirse de ese modelo estándar de centros carcelarios para poner a una población que en principio debe tener algún tipo de arraigo cultural, en lo que tiene que ver con lo agrícola; para que no paguen sus penas encerrados en una prisión, sino que lo hagan trabajando en el campo*”.

Este modelo donde se propone que la pena se cumpla en el marco del desarrollo de una actividad laboral, ha reportado unas tasas de reincidencia menores a las de las demás establecimientos de reclusión. Se ha llegado a reportar un 2% de reincidencia en comparación con un 9% en promedio nacional. [[35]](#footnote-35) Sin embargo, entre las observaciones que más recalcan sobre el modelo de las colonias agrícolas son las barreras de acceso como el perfil del recluso, las labores que se enseñan que pueden no garantizarle el acceso a un empleo posterior al cumplimiento de la pena y la falta de construcción de habilidades para la vida de vuelta en sociedad.[[36]](#footnote-36)

Sobre el trabajo penitenciario la Corte Constitucional[[37]](#footnote-37) y la Organización Internacional del Trabajo[[38]](#footnote-38), han establecido que el trabajo desempeñado por personas privadas de la libertad, cuyo objeto es la resocialización, debe ser entendido como *un tipo de trabajo diferente al trabajo en libertad*, cuyo fin es la producción de capital. Dicha diferencia implica que sus características y condiciones de desempeño y desarrollo son diferentes, por lo que sus particularidades le hacen merecedor de una regulación especial. En la actualidad el trabajo penitenciario se encuentra regulado en el Decreto 1758 de 2015 y con la Resolución 4020 de 2019 se reguló el trabajo penitenciario indirecto.

El trabajo penitenciario indirecto se define como: *“aquél que realizan las personas privadas de la libertad como mecanismo de resocialización y redención de pena, dentro o fuera de los establecimientos de reclusión, a través de convenios o contratos en los que participan los establecimientos de reclusión con entidades públicas y privadas o personas naturales”.* En la Resolución 4020 de 2019 se establecen las disposiciones para la firma de convenios y contratos del trabajo penitenciario, la jornada de trabajo, la afiliación, cotización y cobertura en el Sistema de Riesgos Laborales, seguridad y salud, prohibiciones y obligaciones de las personas que desarrollen trabajo penitenciario en la modalidad indirecta, por lo que se considera la guía para el desarrollo de las penitenciarias productivas.

La sostenibilidad financiera del sistema penitenciario siempre ha sido una preocupación nacional. En respuesta a un derecho de petición radicado ante el INPEC, evidenciamos que el costo anual por PPL, para el año 2019, se encontraba alrededor de $18.000.000 una cifra considerable teniendo en cuenta los diversos sectores que se podrían ver beneficiados si este costo lograra 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 por persona, de manera que según estos datos y pensando en que un sindicado haga parte de un programa de resocialización con acompañamiento donde no estaría recluido en un centro penitenciario, por cada peso invertido en el programa el Estado podría ahorrarse hasta $2,21 pesos. [[39]](#footnote-39)

En este proyecto de ley en atención a lo dispuesto por la ley 1508 de 2012 y el Decreto 4150 de 2011 que estableció entre las funciones de la USPEC la autorización para celebrar contratos de tercerización mediante las asociaciones público privadas, por lo que se propone que las penitenciarías productivas sean consideradas establecimientos para purgar la pena que se dediquen exclusivamente al desarrollo de una actividad productiva o de servicios que sea acorde a las dinámicas territoriales en donde se encuentre localizada y sea mediante la vinculación de capital privado que se desarrolle, dote y adecue el espacio en el establecimiento penitenciario para garantizar el cumplimiento cabal de sus actividades. El privado tendrá entonces autonomía en lo que respecta al desarrollo de la actividad productiva, y proveerá los recursos para adecuar los espacios si así fuere necesario, donde las PPL llevarán a cabo sus labores.

Con esto se busca generar un mecanismo que estimule la participación privada en modelos productivos dentro de los centros penitenciarios que incluya estímulos tributarios y garantice la sostenibilidad en el largo plazo de los programas de trabajo penitenciario y de resocialización, además de garantizarle a la PPL habilidades prácticas, el reconocimiento de un estímulo para apoyo familiar, un ahorro para cuando cumpla la pena y experiencia laboral para mejorar su reintegro a la vida en sociedad.

# **10. ENFOQUE DE GÉNERO**

En el análisis de los procesos penitenciarios y pospenitenciarios es fundamental considerar las condiciones psicosociológicas en las que se desenvuelven las personas que cometen conductas delictivas. Pues bien, la literatura expone que, respecto a este aspecto las mujeres en el transcurso de su vida están sometidas a múltiples controles y restricciones que obedecen a los roles de género que les han sido asignados en la sociedad, realidad que demuestra que las conductas coactivas trascienden el ámbito penal. Así, si bien las mujeres no terminan mayoritariamente en las cárceles, sí tienen que enfrentar, a lo largo de su vida, otro tipo de prisiones que la sociedad ha creado para mantenerlas bajo determinados estándares de conducta[[40]](#footnote-40).

Por un lado, se debe entender entonces que las mujeres inmersas en procesos penitenciarios enfrentan una doble sanción y muchas veces una doble vulneración (de acuerdo con el vigente estado de cosas inconstitucional). Lo anterior es expresado en la ausencia de establecimientos adecuados para mujeres (pese a lo formulado en la Ley 65 de 1993) y la continúa insatisfacción de sus necesidades. Así lo confirma la Corte Constitucional colombiana[[41]](#footnote-41) cuando visibiliza algunas de las implicaciones que sufren las mujeres penadas como minoría en el sistema, siendo estas I) la ausencia de infraestructura que atienda sus necesidades de género; II) un hacinamiento intensificado en cárceles para mujeres o en pabellones adscritos a cárceles para hombres y III) el sometimiento a un “tratamiento resocializador” sujeto a las dinámicas patriarcales en la sociedad.[[42]](#footnote-42)

Por otro lado, se plantea también como fundamento del presente proyecto de ley la imprescindibilidad de efectuar una política diferenciada de atención en salud femenina, sin ignorar la salud mental, aspecto que en general debe ser abordado respecto de todas las PPL, como lo ha indicado la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil del año 2017[[43]](#footnote-43). Además de la jurisprudencia mencionada, se propone el proyecto de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Bangkok, la Ley 109 de 2014 y especialmente el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

# **11. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS SUSCEPTIBLES DE CONFLICTO DE INTERÉS**

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, “*Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*, que al tenor señala:

***“Artículo 291. Declaración de Impedimentos.*** *El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.*

*Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

El precitado artículo 286 de la Ley 5 de 1992:

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

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

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

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

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

En tal sentido circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 65 DE 1993, 599 DE 2000, 906 DE 2004 Y SE DICTAN NORMAS PARA FORTALECER LA RESOCIALIZACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD (PPL) Y LA POBLACIÓN POSPENITENCIARIA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”** de acuerdo al artículo 286, estarían relacionadas con un posible beneficio o detrimento para quienes tengan personas privadas de la libertad en un establecimiento de reclusión del nivel nacional, departamental, distrital o municipal en virtud de una medida de aseguramiento privativa de la libertad o una pena privativa de la libertad por orden judicial respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, así mismo podría generarse conflicto de interés respecto quienes tengan las relaciones referidas de la ley 2003 de 2019 frente a funcionarios del INPEC y el USPEC.

Hay que señalar que en términos generales no ofrece beneficio particular para los congresistas habida cuenta que aquel que no otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos, ya que se trata de una norma *erga omnes.*

Así mismo al tenor del artículo de la referencia “*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos*”. En cuyo caso, se reitera no existe conflicto de intereses.

No obstante, el congresista que considere que existan circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de la referencia, deberá así manifestarlo a la corporación.

# **PROPOSICIÓN**

La exposición de motivos se ajusta a los principios constitucionales y bloque de constitucionalidad, además de la pertinencia y conveniencia y las razones precedentemente expuestas, así como se encuentra en consonancia con los Principios Constitucionales contenidos en el Capítulo 3 del Título VI de la Constitución Política de Colombia y Legales previstas en la Ley 5 de 1992 que las soportan, así como la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional y, en razón del reparto de competencias autorizado por la Constitución Nacional, solicitamos a esta Honorable Corporación, darle el trámite al proyecto de ley ***POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 65 DE 1993, 599 DE 2000, 906 DE 2004 Y SE DICTAN NORMAS PARA FORTALECER LA RESOCIALIZACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD (PPL) Y LA POBLACIÓN POSPENITENCIARIA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

De los honorables Congresistas

|  |  |
| --- | --- |
| **JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  Representante a la Cámara | **ALEJANDRO VEGA PEREZ**  Representante a la Cámara |
| **JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ**  Representante a la Cámara | **MARGARITA MARIA RESTREPO**  Representante a la Cámara |
| **DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA**  Representante a la Cámara | **HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ**  Representante a la Cámara |

1. http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/DM002\_Conceptualizacio%CC%81nSIPC.pdf?ver=2017-04-26-102058-620#:~:text=Por%20una%20parte%2C%20se%20identifican,(ejecuci%C3%B3n%20de%20las%20sanciones). [↑](#footnote-ref-1)
2. CULLEN, F.; GILBERT, K. Reaffirming Rehabilitation. Cincinnati: Anderson Publishing, 1982., p. 30 [↑](#footnote-ref-2)
3. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Norberto. La resocialización como fin de la pena. 2017. Cuaderno CRH, Salvador, v. 30, 81, p. 539-559, Set./Dez. http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v30n81/0103-4979-ccrh-30-81-0539.pdf P.540 [↑](#footnote-ref-3)
4. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-762 de 2015, Magistrada ponente: Gloria Ester Ortiz Delgado. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm [↑](#footnote-ref-4)
5. LAMO, G. 2016. OBSERVACIONES A LAS DISPOSICIONES DEL SISTEMA PROGRESIVO QUE REGULAN EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO DE LAS PERSONA PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN COLOMBIA. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/15595/LamoJimenezGloriaIsabel2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [↑](#footnote-ref-5)
6. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-549, 1994; C-394, 1995 [↑](#footnote-ref-6)
7. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-430, 1996; C- 656 de 1996; C- 144 de 1997; C- 592 de 1998; C- 1112 de 2000; C- 329 de 2003; C- 397 de 2010 [↑](#footnote-ref-7)
8. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-261, 1996; C- 012 de 2001; C- 227 de 2014; T-1190, 2003; T- 077/2013 [↑](#footnote-ref-8)
9. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-580, 1996; C- 184 de 1998; T-121/93; T-009/93; T- 718/1999; T- 286/2011 [↑](#footnote-ref-9)
10. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-026, 1995. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-026-95.htm> [↑](#footnote-ref-10)
11. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-274/05, T- 1275/05 y T-572/09 [↑](#footnote-ref-11)
12. RUEDA, M. Función de ejecución de penas y medidas de seguridad. 2010. Bogotá. Consejo Superior de la Judicatura (Sala Administrativa) y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. [↑](#footnote-ref-12)
13. INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC. Informe estadístico. Marzo de 2016.Oficina asesora de Planeación. Grupo de estadística. [↑](#footnote-ref-13)
14. PICO HERNÁNDEZ, Pedro Alejandro. El código penitenciario y el tratamiento del trabajo. 2014. Revista CES DERECHO Volumen 5 No.1 Enero-Junio. p.12. [↑](#footnote-ref-14)
15. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-762 de 2015, Magistrada ponente: Gloria Ester Ortiz Delgado. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm [↑](#footnote-ref-15)
16. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015 [↑](#footnote-ref-16)
17. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-025 de 2005 [↑](#footnote-ref-17)
18. <https://www.inpec.gov.co/web/guest/derechos-humanos/diagnosticos-ddhh> [↑](#footnote-ref-18)
19. <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf> [↑](#footnote-ref-19)
20. <https://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-20)
21. <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/informe%20carceles.htm> [↑](#footnote-ref-21)
22. CANAL RCN. Hacinamiento en la cárcel de Riohacha (La Guajira). 14 Marzo de 2015, 20:57. Tomado de: <https://noticias.canalrcn.com/nacional-regiones-caribe/hacinamiento-carcel-riohacha-guajira-supera-el-500> [↑](#footnote-ref-22)
23. MEJÍA, Juan Pablo; SEGURA, Cristian David; SILVA, Javier Andrés. Hacinamiento Carcelario en Colombia: Teorías, Causas y Posibles Soluciones. 2018. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/isocuanta/article/viewFile/1536/1707> [↑](#footnote-ref-23)
24. MISIÓN INTERNACIONAL DERECHOS HUMANOS Y SITUACIÓN CARCELARIA. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Oficina en Colombia, Informe Centros De Reclusión En Colombia: Un Estado De Cosas Inconstitucional y De Flagrante Violación De Derechos Humanos. Octubre de 2001. Editores: Federico Marcos Martínez (Costa Rica) Morris Tidball-Binz (Argentina) Raquel Z. Yrigoyen Fajardo (Perú) Bogotá, D.C., Colombia. <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/informe%20carceles.pdf>, p. 11 [↑](#footnote-ref-24)
25. 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-25)
26. Ibid. [↑](#footnote-ref-26)
27. <https://www.dejusticia.org/especial-sobre-crisis-carcelaria/> [↑](#footnote-ref-27)
28. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Norberto. La resocialización como fin de la pena – una frustración en el sistema penitenciario y carcelario colombiano. 2017. Bogotá DC. Cuaderno CrH, Salvador, v. 30, n. 81, p. 539-559, Set./Dez. <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v30n81/0103-4979-ccrh-30-81-0539.pdf> [↑](#footnote-ref-28)
29. MCCOLD , P., & WACHTEL, T. (15 de Agosto de 2003). *En busca de un paradigma: una teoría sobre justicia restaurativa.* Obtenido de INTERNATIONAL INSTITUTE FOR RESTORATIVE PRACTICES:<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1949/paradigm_span.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [↑](#footnote-ref-29)
30. MARTÍNEZ ESPINOSA, Luisa Fernanda; PEÑA CUERVO, Juan José y PEÑA CUERVO, Luis Alejandro. La reincidencia en el derecho penal colombiano: análisis de la Sentencia C-181 de 2016 de la Corte Constitucional. En: Revista de Derecho Público. Bogotá: Universidad de los Andes, julio-diciembre, 2016, nro. 37. p. 7. ISSN: 1909-7778 [↑](#footnote-ref-30)
31. INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO. Sisipec [Sitio Web] Bogotá D.C. [Consultado: 31 de agosto de 2021]. Disponible en: <http://200.91.226.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Reincidencia/Dashboards/Reincidencia_Nacional> [↑](#footnote-ref-31)
32. PÉREZ PINZÓN, Álvaro Orlando y PÉREZ CASTRO, Brenda Johanna. Curso de criminología: Movimientos criminológicos actuales. 8 ed. Bogotá: Temis. 2009, 94 p. ISBN: 978-958-35-0756-4 [↑](#footnote-ref-32)
33. https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/PrincipiodeOportunidad.pdf [↑](#footnote-ref-33)
34. Un primer caso de veeduría ciudadana se llevó a cabo en la década de 1990 donde se realizó por tres años la veeduría del tesoro, la cual se encargaba de supervisar el uso que se le daban al dinero estatal, proceso que estuvo a cargo de varias universidades tanto públicas como privadas. Otro caso importante de veeduría ciudadana se llevó a cabo con en la investigación del proceso 8000 en el cual participaron varias ONG´S, universidades y gremios empresariales. Además de las veedurías nombradas anteriormente hubo un proceso de los ciudadanos en los municipios y departamentos alrededor del país ejerciendo veeduría sobre sus alcaldes y gobernadores, proceso que se desarrolló de una muy buena manera y ayudo como insumo para la creación de las Juntas Administradoras Locales (JAL), las cuales actualmente tienen como función ejercer control y veeduría sobre los entes territoriales. (Pag 270- 271) [↑](#footnote-ref-34)
35. Centro de Investigación en Política Criminal. 2017. Universidad Externado de Colombia. Acacias, Meta. Un aliciente frente al modelo mayoritario de cárceles en Colombia. <https://politicacriminal.uexternado.edu.co/acacias-meta-un-aliciente-frente-al-modelo-mayoritario-de-carceles-en-colombia/> [↑](#footnote-ref-35)
36. Huertas, O. Morales, I. Rosero, S. 2014. Control y disciplina en la Colonia Agrícola de Mínima Seguridad de Acacias: resocializar o dominar los cuerpos. Revista JUSTITIA. Universidad Santo Tomás. DOI: https://doi.org/10.15332/iust.v0i12.1491. [↑](#footnote-ref-36)
37. Al respecto se pueden consultar varias sentencias como la C-394 de 1995, T-718 de 1999, T-1077 de 2005, T1326 de 2005, T-429 de 2010, T-865 de 2012, T-756 de 2015, entre otras. [↑](#footnote-ref-37)
38. Oficina Internacional del Trabajo, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y

    Recomendaciones, Informe III (Parte 1ª), Conferencia Internacional del Trabajo 91ª reunión, primera edición,

    2003, p. 113. [↑](#footnote-ref-38)
39. 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. Respuesta a derecho de petición. [↑](#footnote-ref-39)
40. Giraldo, K. (2020) Cárceles para mujeres: la necesidad de implementar el enfoque de género en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia. Estudios de Derecho, 78 (171). pp. 88-116 [↑](#footnote-ref-40)
41. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-388-13, 2013- [↑](#footnote-ref-41)
42. Esa última realidad se refiere a que la resocialización de las mujeres está permeada por los roles de género -especialmente el maternal, por lo que es fundamental la protección permanente tanto a la madre como a los menores- y no se da con un enfoque diferencial. [↑](#footnote-ref-42)
43. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-388 de 2013. (p. 42) [↑](#footnote-ref-43)