

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Ley número 311 de 2022 Cámara “*Por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones*”.

Proyecto de Ley	311 de 2022 Cámara.
Título	Por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (pcp) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.
Autores	H.S. Gustavo Moreno Hurtado, Soledad Tamayo Tamayo, Lorena Ríos Cuéllar, Karina Espinosa Oliver, Pedro Flórez Porras, Julio Elías Chagüi Flórez, Sandra Ramírez Lobo Silva, Ana María Castañeda Gómez
Fecha de Presentación	29 de noviembre de 2022
Estado	Aprobado en segundo debate
Referencia	Concepto No 21.2023

1

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, revisó en sesión ordinaria del 22 de junio de 2023, el texto del Proyecto de Ley número 311 de 2022 Cámara “*Por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones*”.

I. Objeto del Proyecto

Conforme al artículo primero, el Proyecto de Ley “*tiene por objeto crear, con carácter de permanencia, la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad*”. Para ello, se proponen una serie de normas orientadas a la creación e implementación de esta política, que implica la celebración de convenios por parte del INPEC con entidades públicas y privadas para vincular a la población privada de la libertad en procesos productivos dentro de los establecimientos de reclusión como parte de sus procesos de resocialización. El proyecto propone, así mismo, que se destinen espacios al interior de los establecimientos de reclusión para ser adecuados para el desarrollo de actividades productivas. También se prevé un proceso de convocatoria y selección de entidades u organizaciones de naturaleza pública o privada para que participen del

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Sede Centro: Carrera 9 No. 12C - 10, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

programa, condiciones de trabajo para las personas privadas de la libertad y un sistema de ahorro. Adicionalmente, se plantea crear un Fondo de Sostenimiento para el Programa de Cárceles Productivas y se establecen sus recursos. En un cuarto capítulo se crean incentivos para las entidades públicas o privadas que participen en el programa de cárceles productivas, y por último se establece un término para la reglamentación de la implementación de estas medidas, y su vigencia.

II. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley contiene veinticinco (25) artículos divididos en cinco capítulos, así:

Capítulo	Artículos	Contenido
I – De la Política Pública de Cárceles productivas	1-4	Propone la creación de la política pública de cárceles productivas, cuya ejecución está a cargo de varias entidades del Gobierno Nacional. Para el desarrollo de la política deberán adecuarse espacios en ERON y se elegirán algunas personas privadas de la libertad para participar con base en criterios de elegibilidad establecidos por dirección. Se promoverán convenios con instituciones de educación superior para que practicantes apoyen el programa. Se modifica el Código Penal para que jueces puedan suspender pena accesoria de inhabilidad para ejercer profesión, arte u oficio a quienes participan en el programa.
II- Disposiciones relacionadas con la implementación del programa de cárceles productivas	5-12	Establece un proceso de convocatoria y selección para que entidades públicas o privadas participen en el programa de cárceles productivas, para lo cual se celebrarán convenios con el INPEC. Señala que se suscribirán contratos entre personas privadas de la libertad y organizaciones para la prestación del servicio, un descuento del 5% de la remuneración para aportes al Fondo del Programa, y que su participación servirá como experiencia laboral y para efectos de redención de pena. También se proponen medidas de ahorro voluntario para las personas privadas de la libertad, y acciones de promoción y fortalecimiento del programa.
III- Del fondo de sostenimiento de la política pública de cárceles productivas	13-15	Se crea el Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas, conformado por varias fuentes, de las cuales resalta como propia los recursos de las retenciones del 5% efectuadas a las personas privadas de la libertad. Los recursos del fondo se destinarán a dar continuidad al programa y realizar las adecuaciones necesarias para su adecuado funcionamiento.

IV- Incentivos y beneficios para las empresas que hagan parte del programa de cárceles productivas	16-23	Establece descuentos para empresas que participan en el programa en renovación de la matrícula mercantil, tarifas y servicios administrativos por trámites ante entidades del orden nacional y descuento en el impuesto de renta. También prevé que productos elaborados por personas privadas de la libertad, o restaurantes y bares que los utilicen no pagarán IVA por su comercialización. Finalmente, establece que se aplicará el sello Segundas Oportunidades (Ley 2208) a los productos elaborados en el marco de esta política.
V- Reglamentación, vigencia y derogatoria	24-25	Se da potestad al Gobierno Nacional para reglamentar la ley dentro de los 6 meses posteriores a su promulgación y se establece su vigencia a partir de la promulgación.

III. Observaciones de carácter Político-Criminal al Proyecto de Ley bajo examen

III.1. Consideraciones generales

Revisado el contenido del articulado y la exposición de motivos de este Proyecto de Ley, el Consejo Superior de Política Criminal comparte su filosofía y considera que algunos elementos del diagnóstico empírico que plantea la exposición de motivos son oportunos y relevantes para efectos de la reflexión sobre el porvenir del Sistema Penitenciario y Carcelario y el robustecimiento de los procesos de resocialización que se desarrollan en él.

En ese orden, en términos generales se estima oportuno que las iniciativas legislativas estén orientadas a promover la integración social y laboral de las personas privadas de la libertad a través de diferentes mecanismos, como lo es, en este caso, la promoción de alianzas entre empresas públicas y privadas y las entidades que forman parte del Sistema Penitenciario y Carcelario, de tal forma que se generen condiciones institucionales e incentivos para lograr la vinculación laboral de esta población. Esto es coherente con uno de los elementos del estándar constitucional mínimo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015, en cuanto a que la efectiva resocialización de los condenados debe ser un fin primordial que persiga la Política Criminal, así como la estrategia 3.4.3.4. del Plan Nacional de Política Criminal. En ese orden, se resalta la finalidad general del Proyecto.

III.2. Delimitación del objeto de análisis

Dicho lo anterior, en esta oportunidad la discusión en el Consejo Superior de Política Criminal se limitó a pronunciarse específicamente respecto de aquellos contenidos normativos que tienen un impacto político-criminal directo, esto es, aquellas disposiciones del Proyecto que se refieren al funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario y los procesos de resocialización (artículos 1-15 y 24-25 del Proyecto). Lo anterior, puesto que respecto de los estímulos tributarios y de carácter administrativo, si bien se comparte de manera general la idea de otorgar beneficios a las empresas privadas que apoyen los

procesos de reinserción social de personas privadas de la libertad, excede la competencia de este Consejo el pronunciarse sobre la idoneidad, sostenibilidad fiscal y financiera, así como el potencial impacto de estos incentivos.

Si bien el contenido normativo en los artículos mencionados es extenso y tiene una serie de detalles particulares, el Consejo considera que el aspecto central del proyecto en materia político-criminal, y por tanto sobre el que definirá la orientación del concepto (que de hecho coincide con su objeto) es la creación de la “Política Pública de Cárceles Productivas”. Para materializar esta política se establecen disposiciones de orden institucional y administrativo, en relación con el régimen para las personas privadas de la libertad, y en relación con las entidades y empresas que participan de ella que podrían entenderse como instrumentos específicos de esa política. Así, conforme al artículo 1 del proyecto en estudio, esta política “*propiciará, incentivará y promoverá la participación del sector público y privado en los procesos de resocialización, rehabilitación y reinserción social de dicha población*”. De esa forma, diferentes disposiciones, en un orden lógico y coherente, crean la política pública (i), para luego establecer las entidades encargadas de su implementación (ii), señalar los procesos de vinculación de personas privadas de la libertad (iii), de entidades públicas y privadas (iv), definir el régimen de remuneración (v), ahorro y retención del trabajo de esta población (vi), establecer un fondo para su sostenimiento (vii), y crear normas especiales que incentiven a empresas pública y privadas a participar de este proceso (viii).

Así pues, y para efectos del análisis que adelantó el Consejo frente a esta iniciativa, el foco es la Política Pública de Cárceles Productivas, y las demás disposiciones le son accesorias o adjetivas para darle forma y contenido al alcance de esta política, así como establecer los mecanismos específicos para su materialización. Sobre este asunto, pues, se centrará el análisis general en esta oportunidad.

4

III.3. Consideraciones sobre la pertinencia de propuesta normativa presentada

Establecido el alcance de lo que será objeto de análisis, el Consejo Superior de Política Criminal debe indicar que, pese a compartir los postulados generales y la filosofía que promueve esta iniciativa legislativa, considera que este es un proyecto de ley que promueve reformas legales innecesarias en el marco normativo legal del Sistema Penitenciario y Carcelario, pues los asuntos que se propone regular en la mayoría de normas que desarrollan la Política Pública de Cárceles Productivas y que permitirían su implementación ya se encuentran regulados de manera general en el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) y en normas específicas de trabajo penitenciario como la Resolución 4020 de 2019 del Ministerio de Trabajo¹, de manera que no se observa un aporte significativo y consistente al marco normativo existente.

De esto da cuenta el hecho de que varias de las disposiciones del proyecto normativo simplemente refieren a la aplicación de normas existentes, proponiendo su cumplimiento (el artículo 3 cita el artículo 80 de la Ley 65, el artículo 10 cita los artículos 82 y 84, y el 11 el 88). Adicionalmente, en el Capítulo 2 se intentan regular otros asuntos como los procedimientos para realizar convenios interadministrativos o convenios de asociación con

¹ Ministerio del Trabajo. Resolución No. 4020 del 4 de octubre del 2019. “Por medio de la cual se establecen condiciones del trabajo penitenciario en la modalidad indirecta, su remuneración, los parámetros de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones”.

entidades privadas bajo los mismos parámetros generales de las normas vigentes sobre contratación, y en la exposición de motivos no se explica la diferencia de los procedimientos propuestos, su idoneidad y mucho menos por qué la legislación vigente no permite adelantarlos.

Así, en últimas, lo que se propone a través de las disposiciones centrales (referidas a la política pública, procedimientos de selección de empresas y celebración de convenios) y adjetivas de esta iniciativa es posible realizarse por medios administrativos con el marco normativo vigente. A su vez, el desarrollo de una política pública como la que se propone tampoco requiere de una reforma legal para poder ser plasmada o implementada.

De esta forma, y solo a título de ejemplo, el inciso 3 del artículo 79 de la Ley 65 hace referencia a que las políticas sobre trabajo penitenciario *“fomentarán la participación y cooperación de la sociedad civil y de la empresa privada, a través de convenios, tanto dentro como fuera de los establecimientos”*. De igual manera, el párrafo de esa norma faculta al Ministerio del Trabajo a regular las condiciones del trabajo penitenciario, que se materializan en la citada Resolución 4020. Por su parte, el artículo 80 de la Ley 65 refiere que la Dirección General del INPEC organizará el trabajo penitenciario en los establecimientos y los medios para su desarrollo. El artículo 82 regula las condiciones de redención de pena, y el 84 establece en su inciso segundo las modalidades de vinculación laboral directa (con los establecimientos) o indirecta (a través de organizaciones privadas o empresas). El artículo 86 de esta ley regula la remuneración que se ha de pagar a las personas privadas de la libertad por su trabajo. Por último, el artículo 87 de la Ley 65 autoriza a los directores de establecimientos a *“celebrar convenios o contratos con personas de derecho público o privado con o sin ánimo de lucro, con el fin exclusivo de garantizar el trabajo, la educación y la recreación, así como el mantenimiento y funcionamiento del centro de reclusión”*. El artículo 88 también confiere a los directores a tomar medidas para incentivar el ahorro de los privados de la libertad.

5

De acuerdo con información del INPEC, con corte a mayo de 2023 había 2.101 personas privadas de la libertad participando en actividades de trabajo indirecto apoyando el funcionamiento de procesos de preparación y distribución de alimentos en establecimientos de reclusión, y 961 en actividades laborales a través de convenios con entidades públicas o privadas diferentes al instituto. De esta forma, actualmente casi 3.000 personas privadas de la libertad realizan actividades laborales a través de esta forma de vinculación con sustento en el marco normativo existente.

Si bien en la exposición de motivos del Proyecto de Ley se hace referencia a los problemas del Estado de Cosas Inconstitucional y el hacinamiento en el Sistema Penitenciario y Carcelario, así como se trae información estadística y cualitativa sobre los procesos de resocialización y trabajo penitenciario y algunas de sus falencias, no se explica por qué el marco normativo vigente es insuficiente para desarrollar una política como la que se propone mediante una reforma legal, ni tampoco por qué las reglas que se proponen, por el contrario, son idóneas y necesarias en ese sentido.

De esta forma, ni de la revisión del texto de las disposiciones propuestas ni de la exposición de motivos se logra entender la pertinencia y necesidad de las adiciones normativas propuestas en lo que se refiere al ámbito de la política criminal, especialmente en lo que anteriormente se definió como el aspecto central del proyecto (la creación de una “Política

Pública de Cárceles Productivas”), y del cual se desprende todo el resto del contenido normativo propuesto.

Además, y pese a que en este concepto no pretende hacerse un análisis exhaustivo sobre la pertinencia de las medidas enfocadas en brindar incentivos tributarios para las empresas y productos con participación de personas privadas de la libertad, la Ley 2208² es un antecedente importante frente a esta propuesta. Como en esta ley se propusieron una serie de incentivos en ese sentido para empresas que contraten a población pospenada y esta ya lleva más de un año de vigencia, sería oportuno analizar los impactos que ha tenido hasta el momento su implementación para efectos de sustentar la pertinencia de los incentivos propuestos en este proyecto, teniendo en cuenta por supuesto sus particularidades y que aún no se han realizado evaluaciones sistemáticas conforme al artículo 10 de esa misma ley.

Un último comentario general sobre el contenido del proyecto es que pese a que en el artículo 13 se propone la creación de un Fondo de Sostenimiento del Programa de Cárceles Productivas, las fuentes de financiación son prácticamente las mismas de las que podría disponer el INPEC actualmente. La única excepción en ese sentido son las “*retenciones efectuadas de acuerdo con el parágrafo primero del artículo 10 de la presente ley*”, es decir, una retención del 5% de la remuneración que habrían de recibir las personas privadas de la libertad por su actividad laboral cuando participan en este tipo de proyectos. En ese orden, si bien el Consejo no pretende pronunciarse de fondo sobre la viabilidad financiera de la iniciativa al no ser de su competencia, en la exposición de motivos no se explica cómo con estas fuentes sería suficiente para desarrollar esta política.

Así, en resumen, y recogiendo lo planteado en el Concepto 25.2020 frente a un proyecto con similar orientación, en el proyecto de ley bajo estudio no se logra identificar la necesidad de las reformas normativas propuestas ni tampoco la viabilidad institucional y financiera de lo que se pretende hacer³. Por lo anterior, y pese a sus buenas intenciones, el Consejo Superior de Política Criminal conceptúa de manera desfavorable frente a este proyecto.

IV. Observaciones en materia Constitucional y legal

Como complemento a lo previamente señalado, el Consejo estima oportuno poner de presente algunas observaciones sobre la coherencia constitucional y legal de algunas de las medidas que se proponen en este proyecto:

- Los incisos 3 y 4 del artículo 3 del Proyecto de Ley hacen referencia a unos “criterios de elegibilidad” que deben establecer y aplicar los directores de los ERON para determinar cuáles serán las personas privadas de la libertad que participen de estos programas. Sin embargo, no se propone ningún criterio objetivo específico, sino que simplemente se hace referencia a “las disposiciones fijadas en el Título VII de la Ley

² Ley 2208 del 17 de mayo de 2022. “*Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones - Ley de Segundas Oportunidades*”.

³ Consejo Superior de Política Criminal. Concepto 25.2020 sobre el Proyecto de Ley 204 de 2020 Cámara “*Por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones*”.

65 de 1.993” (sobre trabajo penitenciario). Al respecto es oportuno señalar que el artículo 80 de la Ley 65 establece que *todas* las personas tienen derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. En ese orden, una política de vinculación laboral para la población privada de la libertad debería tener una pretensión de acceso generalizado e igualitario, o tener unas pautas de selección claras, en lugar de dejar la participación a discreción de los directores de establecimientos de reclusión.

- Pese a que la Política Pública que se propone crear a través de esta iniciativa legislativa quedaría en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho junto con otras entidades del orden nacional, el Consejo considera que, de crearse el Fondo de Sostenimiento del Programa de Cárceles Productivas propuesto en los artículos 13 y siguientes, este debería estar a cargo del INPEC. Ello porque esta es la entidad a la que le compete la custodia y desarrollo de procesos de resocialización conforme a las disposiciones de la ley 65 de 1993. De igual forma, se estima oportuno diversificar las fuentes de financiación de ese fondo, pues tal como aparecen en el artículo 14, pareciera que la única fuente nueva de recursos es la retención del 5% de la remuneración a los privados de la libertad, lo cual difícilmente sería suficiente para sostener la implementación de una política y la adquisición de bienes requeridos para que esta funcione adecuadamente y con mayor alcance.
- Parece incoherente que los artículos 5 y 8 den la potestad al Ministerio de Justicia junto a otras entidades para abrir la convocatoria para participar en el programa de cárceles productivas, estas entidades se seleccionen con base en una reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, los términos y condiciones del convenio sean acordados entre el INPEC y la entidad u organización seleccionada, y sea el Ministerio de Justicia el que publique los resultados del proceso de selección. Así, lo lógico sería que la misma entidad que abra la convocatoria sea la que establezca las condiciones para su realización, por lo que estos procesos deberían estar principalmente en cabeza del INPEC. Adicionalmente, el artículo 5 habla de que se realizará “*una convocatoria*”, por lo cual lo más coherente sería que, si esta pretende proponerse como una política de carácter permanente se realicen convocatorias con cierta periodicidad.

7

V. Observaciones en materia de técnica legislativa

Un último aspecto sobre el que se quisiera llamar la atención es que, pese a que las normas propuestas en este proyecto son relevantes principalmente en lo que tiene que ver con el trabajo penitenciario, en caso de que se aprobara como ley de la República, tales artículos quedarían aislados del Código Penitenciario y Carcelario, lo que generaría mayor dispersión normativa y problemas de interpretación y coherencia. En ese orden, lo recomendable es que las normas que afecten los procesos de trabajo penitenciario o de selección de empresas o entidades públicas y privadas para la vinculación de personas privadas de la libertad se integren en ese cuerpo normativo garantizando coherencia con sus normas y principios rectores.

VI. Conclusión

Se emite concepto **desfavorable** por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal