



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1576

Bogotá, D. C., jueves, 26 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME A OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2022 SENADO - 249 DE 2013 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

INFORME A OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA AL PROYECTO DE LEY 011 DE 2022 SENADO - 249 DE 2013 CÁMARA

"Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones".

Bogotá D.C., 20 de septiembre de 2024.

Doctor
EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA

Doctor
JAIME RAUL SALAMANCA TORRES
Presidente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad.

Referencia: Informe a Objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia del Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado - 249 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones".

Respetados señores Presidentes:

Dando cumplimiento a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y el Senado de la República como integrantes de la Comisión Accidental para evaluar las objeciones del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al **Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado - 249 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones"**, nos permitimos presentar a continuación el mencionado Informe:

Cordialmente,

JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Senador de la República.

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República.

EDWARD ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara.

INFORME A OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY 011 DE 2022 SENADO - 249 DE 2023 CÁMARA, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 982 DE 2005 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

En el Oficio del 30 de agosto de 2024, el Presidente de la Cámara de Representantes JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA; y en el Oficio del 27 de agosto de 2024 –por instrucciones del Presidente del Senado EFRAÍN CEPEDA SARABIA- el Secretario del Senado Gregorio Eljach, designaron los dos anteriores como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado - 249 de 2013 Cámara, "Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones"**, a los Senadores José Vicente Carreño Castro y Guido Echeverri Piedrahita, y al Representante a la Cámara Eduard Alexis Triana Rincón, por lo que nos permitimos presentar el respectivo Informe a Objeciones:

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De acuerdo con el Artículo 166 de la Constitución Política, "el Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta (...)", cumpliendo efectivamente el Gobierno Nacional con estos términos, en la medida que esta iniciativa solo consta de cinco (5) Artículos.

Es así como el Departamento Administrativo de Presidencia de la República recibe el mencionado Proyecto de Ley el 11 de Julio de 2024, y el Presidente Gustavo Petro publica las Objeciones Presidenciales al mismo, en el Diario Oficial 52.823 del 17 de Julio de 2024, para finalmente radicarias el 5 de agosto de 2024 en Secretaría General del Senado de la República, que fue publicado en la Gaceta del Congreso 1021 del 31 de agosto de 2024.

II. DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

Las Objeciones Presidenciales exponen un argumento de inconstitucionalidad, y otro de inconveniencia, que a continuación nos permitimos presentar y a la vez refutar, en el entendido que este Informe a las Objeciones rechaza las mismas:

Es necesario anotar inicialmente que el Gobierno Nacional no objetó la disposición central del proyecto de ley, que consiste en un plazo perentorio hasta el 31 de diciembre de 2025 (primer inciso – Artículo 2), para que las entidades gubernamentales del orden nacional, departamental, distrital y local implementen "la prestación de servicios de intérprete y guía de intérprete" para personas sordas y sordociegas, manteniendo el espíritu del Artículo 8 de la Ley 982 de 2005, pero concretando su eficacia al darle una fecha específica para su cumplimiento, dándole igualmente una "dimensión territorial" al fijar esta obligación a las entidades territoriales (Artículo 1).

Es más, esa disposición central incluye además una medida para evitar o por lo menos minimizar el impacto fiscal, que se encuentra en el Parágrafo 1 del Artículo 2: "Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará las etapas, condiciones y plazos de lo referido en el inciso primero de este artículo, teniendo en cuenta los límites y alcances del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de cada entidad estatal en el nivel nacional, departamental, municipal, distrital y local". **Y es por esto, que en ningún momento la objeción se refiere a impacto fiscal o afectación del Marco Fiscal.**

En ese orden de ideas, el eje temático del Proyecto de Ley –que incluye la dimensión territorial, fiscal y temporal- no tiene ningún tipo de reparo del Gobierno Nacional, por lo que las Objeciones Presidenciales al proyecto de ley se limita a aspectos complementarios de la iniciativa, que –a juicio de esta Comisión

Accidental- se reduce a un asunto de interpretación del Ejecutivo, que en ningún momento afecta ni la constitucionalidad ni la conveniencia de la iniciativa.

II.I. OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD

El mencionado Informe de Objeciones señala inicialmente que "el inciso 5 del Artículo 2 tiene una medida regresiva respecto a la atención de personas sordas y sordociegas y representa una inconstitucionalidad", y explica que "las organizaciones no gubernamentales (...) y demás entidades que no hagan parte del Estado y que ofrezcan atención al público, **PODRÁN fijar en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares y horarios en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas, según corresponda**".

Para el Gobierno Nacional, "la modificación propuesta en este proyecto de ley flexibiliza la vinculatoriedad de dicho mandato frente a las organizaciones no gubernamentales, **pues cambia una obligación imperativa por una discrecional y facultativa, va que, en adelante, las organizaciones no gubernamentales "podrán " implementar los servicios de interpretación y no tendrán la obligación de hacerlo de la misma manera que lo hacen las entidades del sector público**, una que medida que representa una regresión en la garantía de los derechos de las personas sordas y sordociegas, pues no existirá disposición exigible respecto del sector privado para la prestación del servicio de intérprete".

Este Informe a las Objeciones aclara inicialmente que este Proyecto de Ley –en concordancia con la Ley 982 de 2005- **mantiene la obligatoriedad para los organismos no gubernamentales en la prestación de este servicio, puesto que se encuentra como un todo en el inciso 5 del Artículo 2, dejando como opcional no el servicio de intérprete y servicio de guía intérprete –en ninguna parte de este inciso se encuentra que no sea obligatorio, sino el de "fijar en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares y horarios en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas (...)**"; anotando finalmente que este "podrán ser atendidas" **no significa que no lo deban prestar, sino que este servicio puede darse en diversos lugares y horarios**.

En la teoría del lenguaje y la lingüística, un texto está compuesto por párrafos, que deben tener coherencia entre sí –alrededor de un tema- por lo que es conveniente anotar que el texto de este proyecto de ley, es coherente entre sus artículos –con sus respectivos incisos- específicamente a lo que se refiere a un plazo preteritorio hasta el 31 de diciembre de 2025, para prestar "obligatoriamente" el servicio de intérprete y guía intérprete –haciendo énfasis en las entidades gubernamentales del orden nacional, departamental, distrital y municipal- mientras que un párrafo o en este caso un inciso, tiene una idea central y una ideas **secundarias** –éstas desarrollan la primera- que es similar al caso del Inciso 5 del Artículo 2, en el sentido que el espíritu la primera frase del mismo sienta la obligación del servicio:

"De igual manera, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales que ofrezcan atención al público, fijarán en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares y los horarios en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas (...)

Y en la segunda frase de este inciso, se precisa entonces que es **discrecional** para las entidades no gubernamentales, la mencionada publicación del lugar y horario del servicio, más no la prestación del servicio de intérprete y guía intérprete –está sujeto a la obligación que establece intrínsecamente la primera frase de este Inciso- por lo que se debe interpretar este inciso como un todo y no de manera fraccionada.

La intención del legislador fue entonces dejar discrecional a las entidades no gubernamentales –al contrario de las gubernamentales– en la respectiva fijación "en lugar visible la información", aún más cuando esa "información" en estos tiempos no

es necesaria todas las veces en versión escrita o impresa, porque se cuenta con múltiples posibilidades "en tecnologías digitales emergentes relacionadas con lenguas de señas y uso de nuevas tecnologías de la información y comunicaciones", en donde no necesariamente debe ser obligatorio, sino que más bien responda a los criterios y lineamientos de cada entidad no gubernamental, incluidos aquellos casos de autonomía empresarial. (Inciso 2 Artículo 1).

En ese orden de ideas, la interpretación de las Objeciones Presidenciales en el sentido de que el servicio de intérprete y guía intérprete es discrecional para las organizaciones no gubernamentales, la refuta esta Comisión Accidental del Congreso –por los argumentos anteriormente expuestos- y en consecuencia de ninguna manera se configura en "una regresión en la garantía de los derechos de las personas sordas y sordociegas" de esta población.

II.II. OBJECCIÓN POR INCONVENIENCIA

Igualmente, el proyecto de ley se objeta por inconveniencia, al cuestionar el término "diseño universal del lenguaje de señas", incluido en el Inciso Primero del Artículo 2, señalando entonces que, de acuerdo con "la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de personas con discapacidad, ratificada por Colombia mediante Ley 1346 de 2009", el término "diseño universal" se refiere a "diseño de productos, entornos y servicios para ser usado por todas las personas, al máximo posible, sin adaptaciones o necesidad de un diseño especializado", mientras que –asegura el mencionado Informe- "el lenguaje de señas" hace referencia a la lengua natural de una comunidad de sordos, por lo cual el legislador confundió dos términos que son disímiles y que repercutirán en una difícil interpretación de la Ley".

Esta objeción por inconveniencia considera entonces que "la adecuación del lenguaje es fundamental para el entendimiento, debido a los modismos propios para cada País, reconociendo las diferencias intrínsecas entre el español que puede utilizarse en Argentina o México respecto del que se habla en Colombia, por tal razón, resulta inconveniente restringir la Ley al diseño universal del lenguaje de señas ya que este no necesariamente se refiere a la lengua de señas colombiana y podría, en la práctica, representar un inconveniente en la atención de las personas sordas y sordociegas".

Las Objeciones Presidenciales se basan "en la observación No 04 de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación inclusiva, en la que reconoce que los Estados, además de eliminar las barreras y promover la accesibilidad de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, deben adoptar medidas pertinentes para el acceso a la educación de dichas personas, medidas que deben reconocer la identidad cultural y lingüística específica "incluida la lengua de señas y cultura de los sordos".

Esta Comisión Accidental se permite entonces rechazar los argumentos que declaran inconveniente el mencionado proyecto de ley por:

Primero, las Objeciones Presidenciales citan "la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de personas con discapacidad, ratificada por Colombia mediante Ley 1349 de 2009", a lo que es necesario precisar que en la Exposición de Motivos -**II.1. Legislación internacional**- del proyecto de ley original –radicado el 20 de Julio de 2022, por el Senador José Vicente Carreño Castro- toma como punto de partida esta disposición legislativa, pero así mismo no considera que la definición de ésta al término "Diseño Universal" deba ser tomada de forma literal y taxativa, ni tampoco se deba relacionar de manera exacta a la expresión "diseño universal del lenguaje de señas".

Es más, la mencionada Convención de las Naciones Unidas define entonces el "Diseño Universal" como "diseño de productos, entornos y servicios para ser usado por todas las personas, al máximo posible, sin adaptaciones o necesidad de un diseño especializado", que de hecho este Informe no considera que esto sea necesariamente excluyente con cierto sector de esta población, **pero además las**

Objeciones Presidenciales omiten la frase final de la Convención para esta definición:

"El 'diseño universal' no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten".

Es decir, esta Convención reconoce que el Diseño Universal contempla condiciones diferenciales y específicas en un determinado segmento de esta población, aún más cuando en la letra f) se refiere al Diseño Universal "para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad (...)".

Finalmente, esta Comisión Accidental considera que los estándares de un lenguaje universal de señas –avalado por esa Convención sobre derechos humanos- no implica que su desarrollo sea excluyente, o que su misma concepción signifique desconocer las diversas y específicas expresiones del lenguaje en lo local, sino al contrario, lo universal se enriquece en el escenario territorial –y viceversa- en donde cada expresión adquiere lo necesario de la otra, porque de un lado los estándares internacionales, es el resultado de conceptos discutidos y afianzados en el tiempo, mientras que los componentes de lo local reflejan expresiones culturales únicas, con formas y matices específicos, que –reiteramos- armonizan con lo universal.

Entre los componentes esenciales de este Proyecto de Ley, está la dimensión territorial que le se da al servicio de intérprete y guía intérprete, al establecer en el Artículo uno 1 que los mismos no serán solo para "las entidades públicas del orden nacional", sino además "departamental, distrital, municipal y local", lo que de entrada implica adaptarlo a las necesidades diferenciales y específicas de las respectiva entidad territorial, porque de hecho ninguna disposición nacional –incluso internacional- puede aplicarse sin "traumatismo" o "incidencia" alguna del ámbito local, en donde la Constitución Política igualmente ha establecido los espacios de participación ciudadana, como también de autonomía financiera y descentralización administrativa.

Es necesario aclarar además que esta iniciativa legislativa está alrededor del servicio de intérprete y guía intérprete, abriendo escenarios para "ajustes razonables, o medidas en el marco del diseño universal del lenguaje de señas" [Inciso primero – Artículo 2], lo que significa que esta última es un medio, un mecanismo más para la implementación del servicio, más no la camisa de fuerza que pretende hacer ver las Objeciones Presidenciales, y por lo tanto no desconoce ninguna otra alternativa de comunicación para personas con discapacidad auditiva, sino que al contrario, el intérprete o guía intérprete encuentra sobre la mesa una diversidad de herramientas para adelantar con eficacia y eficiencia su trabajo.

Es más, el Numeral 25 del Artículo 1 de la Ley 982 de 2005, define igualmente al Intérprete para sordos como "personas que realicen la interpretación simultánea del castellano hablado a otras formas de comunicación de la población sorda, distintas a la Lengua de Señas, y viceversa", demostrando que al utilizar el término "servicio de intérprete" y "guía intérprete", no se sujeta única y exclusivamente al "diseño universal del lenguaje de señas", sino a diversas formas de comunicación para este tipo de población, que además se ratifica con el Numeral 26, al definir el Guía Intérprete como "persona que realiza una labor de transmisión de información visual adaptada, auditiva o táctil, descripción visual del ambiente en donde se encuentre y guía en la movilidad de la persona sordociega, con amplio conocimiento de los sistemas de comunicación que requieren las personas sordociegas".

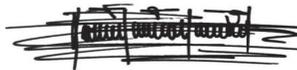
PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto en el presente informe, le solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República:

1. Rechazar las objeciones presentadas por el señor Presidente Gustavo Petro Urrego e insistir en el **Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado - 249 de 2013 Cámara, "Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones"**.

2. Una vez finalizado el trámite en la Corporación, a través de la Secretaría de la Cámara de Representantes, remitir a la Corte Constitucional para que en cumplimiento de los artículos 241(8) y 153 de la Constitución, decida de manera definitiva sobre la constitucionalidad del mismo respecto al contenido de los artículos objeto de las

Cordialmente,



JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Senador de la República.



GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República,



EDWARD ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara.

INFORME A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2022 CÁMARA – 119 DE 2023 SENADO

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.

Bogotá D.C., septiembre de 2024.

Honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia, Presidente del Senado de la República.

Honorable Representante Jaime Raúl Salamanca Torres, Presidente de la Cámara de Representantes.

Referencia: Informe a las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad parcial del proyecto de ley 311/22 C – 119/23 S "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"

Estimados presidentes,

En atención a la honrosa designación que nos hicieron desde las mesas directivas de ambas células legislativas, nos permitimos presentar Informe a la Objeciones por inconstitucionalidad parcial propuestas por el señor Presidente de la República conforme lo previsto en el artículo 165 de la Constitución Política.

Cordialmente,

Signature of Alejandro Carlos Chacón, Senador de la República.

Signature of Carlos Adolfo Ardila, Representante a la Cámara.

INFORME A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD AL PROYECTO DE LEY NO. 119 DE 2023 SENADO - 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".

Con el ánimo de proporcionar la exposición de motivos concerniente al presente Informe, se procede en el siguiente orden metodológico:

Tabla de contenido

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA... 3
II. OPORTUNIDAD... 3
III. OBJECIONES PROPUESTAS Y CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD... 4
a. Primera objeción por inconstitucionalidad por el desconocimiento de la iniciativa legislativa... 5
b. Segunda objeción por inconstitucionalidad por violación del principio de reserva de ley en materia fiscal... 6
IV. CONSIDERACIONES SOBRE LAS OBJECIONES... 6
V. MODIFICACIONES EN EL ARTÍCULO 17 PL 311/22 C - 119/23 S... 7
VI. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL... 9
a. Marco Constitucional... 9
b. Marco Legal... 10
a. Marco Jurisprudencial... 11
VII. PROPOSICIÓN... 12
VIII. TEXTO PROPUESTO... 13

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley fue radicado el 30 de noviembre del año 2022 por el H.S. Gustavo Moreno Hurtado y demás miembros de la Comisión Accidental de Seguimiento, Vigilancia y Control al Sistema Penitenciario y Carcelario del Senado de la República.

El proyecto fue aprobado en primer debate ante la Comisión I de la Cámara de Representantes el 17 de mayo del año 2023 según consta en el Acta No. 50 y surtió su trámite de discusión y aprobación en segundo debate ante la plenaria de dicha célula legislativa el 2 de agosto del mismo año. El texto aprobado en la plenaria publicado en la gaceta 1161 de 2023.

En el Senado de la República fue aprobado en primer debate ante la Comisión I el 23 de noviembre del 2023 y en segundo debate ante la plenaria del Senado de la República fue aprobado el 21 de mayo de 2024. El texto aprobado en la plenaria fue publicado en la gaceta 657 de 2024.

La iniciativa surtió su trámite de conciliación en los plenos de ambas cámaras en el cual se aprobó el informe presentado por los Senadores y Representantes designados como conciliadores. Dichos informes de conciliación constan en las gacetas 854 de 2024 Senado y 852 de 2024 Cámara.

Habiendo culminado su trámite en el Congreso de la República, el 18 de julio fue remitido al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para su sanción y promulgación.

Mediante escrito fechado 1 de agosto, y estando dentro del término previsto por el artículo 166 de la Constitución Política, el señor Presidente de la República formuló objeciones por inconstitucionalidad al artículo 17 (parcial) del proyecto de ley.

II. OPORTUNIDAD

De conformidad con el artículo 166 constitucional, el Gobierno Nacional disponía de un término de diez (10) días para devolver con objeciones el proyecto al Congreso de la República. Lo anterior, toda vez que, en este caso, la iniciativa contiene entre veintiuno (21) y cincuenta (50) artículo. Ahora bien, como se resaltó en el acápite anterior, el escrito de objeciones presidenciales fue radicado ante la cámara de origen de la iniciativa de forma oportuna conforme lo prevé la Constitución Política

de Colombia. Esto es, el cómputo culminaba el (1) de agosto de 2024, día en que precisamente fueron radicadas las objeciones.

III. OBJECIONES PROPUESTAS Y CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las iniciativas legislativas que sean remitidas para sanción presidencial podrán ser objetadas por el señor Presidente de la República tal como lo ordena el artículo 165 superior, debiendo el mandatario devolverlo a la Cámara en que tuvo origen. A su vez, al tenor del artículo 167 del mismo plexo constitucional, esas objeciones que devolverían el Proyecto a las cámaras a segundo debate pueden ser totales o parciales, siendo de esta última naturaleza la que nos ocupa en el presente Informe.

Corolario de lo anterior, nótese la clara redacción del artículo 167 de la Constitución Política de 1991 al respecto:

"Artículo 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Excepiase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional.

En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Las objeciones parciales por inconstitucionalidad que en este caso nos ocupan se circunscriben al artículo 17 del Proyecto de Ley, en los siguientes apartes subrayados:

"Artículo 17. Descuentos en tarifas y servicios administrativos: Las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles

productivas tendrán derecho a un descuento del valor de las tarifas que se causen en todos los trámites y servicios administrativos ante las entidades del orden nacional y ante las cámaras de comercio. El descuento se aplicará durante el periodo en el que la entidad u organización se encuentre vinculada al programa. El Gobierno reglamentará la materia y fijará los descuentos, los cuales no serán inferiores a un 15%, aplicables en los distintos trámites administrativos ante las entidades públicas del orden nacional.

A su vez, el señor Presidente de la República fundamenta sus objeciones parciales por inconstitucionalidad en la violación del artículo 154 superior, como quiera que los apartes subrayados y objeto de la objeción debían ser de iniciativa gubernamental o, si quiera, haber contado con el consentimiento o aquiescencia del ejecutivo ya que se tratan de descuentos o exenciones de tasas nacionales. Ordena el referido artículo constitucional:

"Constitución Política de 1991. Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

a. Primera objeción por inconstitucionalidad por el desconocimiento de la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional para decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, y ausencia de aval por parte del ejecutivo frente al beneficio tributario propuesto.

De conformidad con el anterior texto constitucional transcrito de manera anteriormente, el primer cargo por inconstitucionalidad se fundamenta en que cualquier disposición sobre descuentos o exenciones de tasas nacionales solo puede ser dictada o reformada por iniciativa del gobierno. Indica el ministro de Hacienda y Crédito Público, el Dr. Ricardo Bonilla, que "(...) aquella norma supone

un beneficio tributario que tiene la potencialidad de afectar todas las tasas nacionales, pues permitiría que el sujeto pasivo goce de un descuento (no inferior a un 15%) de los servicios administrativos en mención, los cuales, en algunos casos, implican el cobro de una tasa, es decir, de un tributo. Por lo tanto, según se indicó, aquella disposición que decreta un beneficio tributario, debió contar con la aquiescencia del Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si pena de inconstitucionalidad de la medida por la ausencia del referido aval".

b. Segunda objeción por inconstitucionalidad por violación del principio de reserva de ley en materia fiscal.

Por otro lado, y como segundo cargo de inconstitucionalidad, el Gobierno Nacional considera que hay violación del principio de reserva de ley en materia fiscal en lo que respecta al aparte de la disposición objetada que traslada la competencia al gobierno nacional para "fijar los descuentos" aplicables en los distintos trámites administrativos que se adelantan ante las entidades del orden nacional.

Reconoce el poder ejecutivo que "(...) resulta necesario limitar la facultad reglamentaria conferida al Gobierno Nacional en la disposición en comento únicamente a aquellos costos de trámites administrativos que no tengan la naturaleza tributaria de tasas, mientras que el monto del descuento de aquellas que sí revistan tal condición se debe fijar de manera clara y expresa dentro del texto legal finalmente aprobado por el Congreso de la República". Lo anterior, se fundamenta en que el descuento en el cobro de trámites administrativos previsto en la norma mencionada implica la creación de un beneficio tributario, puesto que algunos de los costos de tales trámites corresponden a tasas que, por tanto, no podrían ser exceptuadas sino por un mandato del legislador, impulsado o avalados por el Gobierno Nacional, como se explicó en el acápite anterior.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LAS OBJECIONES

Habiendo analizado el escrito formulado por el señor Presidente de la República y el soporte jurisprudencial que en el consta, los suscritos advierten que le asiste suficiente razón jurídica a las objeciones formuladas. Lo anterior, como quiera que de la lectura del artículo 154 superior, se entiende con absoluta claridad, y sin que se admitan interpretaciones diferentes, que cualquier norma que busque conceder una exención, reducción o descuento a un tributo (impuestos, tasas o contribuciones), debe ser dictada o reformada por iniciativa del gobierno nacional o,

¹ Objeción gubernamental por inconstitucionalidad. Oficio de primero (1) de agosto de dos mil veinticuatro (2024). Firmado por el ministro Ricardo Bonilla González.

de acuerdo con las modulaciones y alcances que le ha dado la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, contar con su aval o aquiescencia. Respecto a lo anterior y, para el caso en concreto, encontramos que:

1. El proyecto no fue radicado por el gobierno nacional ni es de su iniciativa.
2. En el trámite legislativo el Gobierno Nacional no avaló ni respaldo, a través del Ministerio de Hacienda, los apartes objetados.

En ese sentido, teniendo en cuenta que el aparte objetado contempla un descuento hacia unas tasas nacionales y este no fue propuesto ni avalado por el gobierno nacional, y sin que exista necesidad de profundizar en un análisis jurídico dada la claridad del artículo superior en el que se fundamentan las objeciones, estas serán acogidas a fin de que se supriman los apartes inconstitucionales.

V. MODIFICACIONES EN EL ARTÍCULO 17 DEL PL 311/22 C – 119/23 S

Como quiera que las objeciones serán acogidas, el contenido y redacción del artículo 17 presentará naturalmente algunas alteraciones tal como consta en el siguiente pliego modificatorio:

ARTÍCULO OBJETADO	ARTÍCULO MODIFICADO
<p>Artículo 17°. Descuentos en tarifas y servicios administrativos. Las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas tendrán derecho a un descuento del valor de las tarifas que se causen en todos los trámites y servicios administrativos ante las entidades del orden nacional y ante las cámaras de comercio. El descuento se aplicará durante el periodo en el que la entidad u organización se encuentre vinculada al programa. El Gobierno reglamentará la materia y fijará los descuentos, los cuales no serán inferiores a un 15%, aplicables en los distintos trámites administrativos ante las entidades públicas del orden nacional.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá</p>	<p>Artículo 17°. Descuentos en tarifas y servicios administrativos. Las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas tendrán derecho a un descuento del valor de las tarifas que se causen en todos los trámites y servicios administrativos ante las entidades del orden nacional y ante las cámaras de comercio. El descuento se aplicará durante el periodo en el que la entidad u organización se encuentre vinculada al programa. El Gobierno reglamentará la materia y fijará los descuentos, los cuales no serán inferiores a un 15%, aplicables en los distintos trámites administrativos ante las entidades públicas del orden nacional.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá</p>

<p>un certificado de vinculación para acceder al beneficio.</p> <p>Parágrafo primero. Los entes territoriales podrán fijar descuentos en las tarifas de los trámites y servicios administrativos que presten las entidades locales, en favor de aquellas entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas a nivel local.</p> <p>Parágrafo segundo. El descuento del que trata el presente artículo será efectivo si la vinculación laboral de la población reclusa a los programas de la política pública de cárceles productivas es de al menos seis (6) meses. Descuento que también se aplicará si la desvinculación de personal se genera por causas ajenas a la voluntad del empleador.</p> <p>Parágrafo tercero. Los descuentos en los servicios de las cámaras de comercio en materia de renovación de la matrícula mercantil e inscripción de actos y documentos se gobernarán por las siguientes reglas:</p> <p>a) Para efecto de la inscripción y renovación de la matrícula mercantil, las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas se harán acreedoras de un descuento equivalente al 15% por una sola vez y siempre y cuando genere más de 10 empleos.</p> <p>Este descuento será aplicable en el periodo siguiente al año en el que la entidad u organización haya iniciado</p>	<p>un certificado de vinculación para acceder al beneficio.</p> <p>Parágrafo primero. Los entes territoriales podrán fijar descuentos en las tarifas de los trámites y servicios administrativos que presten las entidades locales, en favor de aquellas entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas a nivel local.</p> <p>Parágrafo segundo. El descuento del que trata el presente artículo será efectivo si la vinculación laboral de la población reclusa a los programas de la política pública de cárceles productivas es de al menos seis (6) meses. Descuento que también se aplicará si la desvinculación de personal se genera por causas ajenas a la voluntad del empleador.</p> <p>Parágrafo tercero. Los descuentos en los servicios de las cámaras de comercio en materia de renovación de la matrícula mercantil e inscripción de actos y documentos se gobernarán por las siguientes reglas:</p> <p>a) Para efecto de la inscripción y renovación de la matrícula mercantil, las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas se harán acreedoras de un descuento equivalente al 15% por una sola vez y siempre y cuando genere más de 10 empleos.</p> <p>Este descuento será aplicable en el periodo siguiente al año en el que la entidad u organización haya iniciado</p>
--	--

su participación en los programas de productividad carcelaria.	su participación en los programas de productividad carcelaria.
b) En lo que respecta a la inscripción de actos y documentos, el descuento será del 15% durante el periodo en el que la entidad y organización se encuentre vinculada al programa de cárceles productivas.	b) En lo que respecta a la inscripción de actos y documentos, el descuento será del 15% durante el periodo en el que la entidad y organización se encuentre vinculada al programa de cárceles productivas.

VI. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL.

a. Marco Constitucional.

El artículo 154 de la Constitución Política, mediante el cual se argumenta la primera objeción parcial por inconstitucionalidad, ordena:

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

La Constitución Política de 1991 condensa lo relativo a la oportunidad y trámite de las objeciones presidenciales en sus artículos 164 a 168, en los siguientes términos:

Artículo 164. El Congreso dará prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de los tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a su consideración por el Gobierno.

Artículo 165. Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si este no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

Artículo 166. El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.*

Artículo 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate. El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Artículo 168. Si el Presidente no cumple el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso.

b. Marco Legal.

La Ley 5ta de 1992, como reglamento orgánico del Congreso de la República, ordena lo correspondiente a las objeciones presidenciales en los artículos 197 a 201 en los siguientes términos:

Artículo 197. Objeciones presidenciales. Si el Gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen. Si la objeción es parcial, a la Comisión Permanente; si es total, a la Plenaria de cada Cámara. Si las Cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales. (El texto subrayado fue declarado INEQUILIBRE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-241 de 1994).

Artículo Término para la objeción. El Gobierno dispondrá de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días si el proyecto contiene de veintuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).

Artículo 199. Contenido de la objeción presidencial. La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes.

Este fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla. Pero, si se declara inexecutable, se archivará el proyecto. Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Cumplido este trámite, se remitirá a la Corte el proyecto para su fallo definitivo.

2o. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones.

Artículo 200. Discrepancias entre las Cámaras. Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas la objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto.

Artículo 201. Sanción por el Presidente del Congreso. Si el Presidente de la República no cumple el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso.

a. Marco Jurisprudencial.

De la sentencia C 594 de 2010 se desprende que:

Del principio de legalidad tributaria propio del Estado de Derecho, se deriva así mismo el postulado conforme al cual sólo la ley puede imponer gravámenes,

limitaciones o restricciones a las personas. Ello quiere decir que, sin perjuicio de las especiales facultades de regulación que la Constitución o la ley asignen a determinados órganos del Estado, el reglamento no puede ser fuente autónoma de obligaciones, restricciones o gravámenes para las personas. Los artículos 114 y 150 numerales 1 y 2 de la Constitución contemplan la denominada cláusula general de competencia para el legislador, conforme a la cual, por un lado "...el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso..." y, por otro, "...el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya previamente configurado una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley ...". La Corte ha distinguido esa competencia general del legislador para desarrollar primariamente las materias cuya regulación no haya sido atribuida por la Constitución a otra autoridad, de la llamada reserva de ley, "que es una institución jurídica conforme a la cual, por disposición de la propia Constitución, corresponde exclusivamente al legislador el desarrollo de determinadas materias". (...) "De esta manera el principio de legalidad general, que se expresa en el sistema de articulación de fuentes formales del derecho contenido en la Constitución, ha sido concretado por la propia Carta, mediante el establecimiento de específicas reservas de ley en determinadas materias".

VII. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el presente informe **acogiendo** las objeciones presidenciales al proyecto de ley 311/22 C – 119/23 S "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" y el texto rehecho de la iniciativa con las supresiones propuestas en el acápite denominado modificaciones en el artículo 17 del PL 311/22 C – 119/23 S.

Cardinalmente,

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
 Senador de la República


CARLOS ADOLFO ARDILA
 Representante a la Cámara

² Corte Constitucional. Sentencia C – 594 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D – 7978.

<p>I. TEXTO PROPUESTO.</p> <p>Proyecto de Ley N° 119 de 2023 Senado - 311 de 2022 Cámara</p> <p><i>“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></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente 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, la cual propiciará, incentivará y promoverá la participación del sector público y privado en los procesos de resocialización, rehabilitación y reinserción social de dicha población, así como establecer algunos beneficios de orden tributario y administrativo para aquellas entidades, empresas y organizaciones que se vinculen y participen en el programa.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP)</p> <p>Artículo 2°. Creación de la política pública de cárceles productivas (PCP). Créese y fíjese los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de cárceles productivas (PCP), con un diagnóstico previo del problema y la activa participación de los diferentes actores involucrados, incluidas las personas privadas de la libertad, con el propósito de promover espacios productivos de trabajo al interior de los centros de reclusión con la participación activa de organizaciones, empresas y entidades del sector público y privado.</p> <p>La ejecución de esta política estará a cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- o las entidades que hagan sus veces.</p>	<p>Parágrafo Primero. Las entidades territoriales deberán diseñar, teniendo en cuenta su capacidad económica y administrativa, una política pública local de cárceles productivas (PLCP) para promover espacios productivos de trabajo al interior de los establecimientos de reclusión que estén bajo su dirección y administración.</p> <p>Parágrafo Segundo. La política pública de cárceles productivas (PCP) también se implementará en las cárceles y penitenciarias para miembros de la Fuerza Pública. Para el efecto, el Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará con dichas cárceles y penitenciarias la aplicación de lo establecido en esta Ley.</p> <p>Parágrafo Tercero. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF con el apoyo del Ministerio de Justicia diseñarán modelos de programas productivos con enfoque artístico, recreativo y deportivo dirigidos a la población de jóvenes y adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes.</p> <p>Parágrafo Cuarto. La implementación en las cárceles y penitenciarias para miembros de la Fuerza Pública se reglamentará en un periodo no mayor a 6 meses por parte del Ministerio de Justicia en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p>Artículo 3°. Programas de Cárceles Productivas. En desarrollo de la política pública de cárceles productivas (PCP) y de acuerdo con lo previsto por el artículo 80 de la Ley 65 de 1993, la Nación y las entidades territoriales, en articulación con la Dirección General del INPEC deberán crear programas de cárceles productivas para que la población privada de la libertad, de manera libre e informada, bajo el principio de la autonomía de la voluntad y sin que haya ningún ejercicio de carácter coercitivo para tal fin, confeccione, elabore y produzca bienes comerciales, alimentos, artesanías, productos agrícolas, industrias culturales, productos musicales y audiovisuales, entre otros.</p> <p>Los programas de cárceles productivas deberán garantizar espacios productivos de trabajo al interior de los establecimientos de reclusión. Las organizaciones, empresas o entidades que participen en los programas de cárceles productivas podrán participar en la creación, adecuación e implementación de dichos espacios.</p> <p>La dirección de cada establecimiento de reclusión definirá el tipo de bienes, alimentos, artesanías o productos a confeccionar, elaborar o producir de acuerdo a las necesidades sociales, comerciales y culturales del territorio en donde se encuentre ubicado el establecimiento de reclusión, así como, la cantidad de internos que participarán en el proceso.</p>
<p>El proceso de elegibilidad de los internos que harán parte de los programas, estará sujeto a las disposiciones fijadas en el título VII de la Ley 65 de 1.993 y demás normas que lo adicionen y complementen. En todo caso, se tendrá en cuenta el proceso de resocialización, el nivel de confianza y los reportes de conducta del candidato.</p> <p>La dirección de cada establecimiento de reclusión definirá el proceso de convocatoria y selección de los internos, garantizando el enfoque diferencial y los principios de transparencia, igualdad, publicidad, imparcialidad, objetividad, idoneidad y responsabilidad.</p> <p>Los internos podrán tramitar ante la dirección de cada establecimiento de reclusión, propuestas e iniciativas relacionadas con los programas de cárceles productivas las cuales deberán atenderse y resolverse bajo los términos legales previstos en el título II de la ley 1437 de 2011.</p> <p>Parágrafo Primero. La capacidad instalada de cada establecimiento de reclusión en términos operativos y administrativos deberá evaluarse al momento de definir el alcance del programa.</p> <p>Parágrafo Segundo. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- podrá celebrar convenios con instituciones de educación superior, públicas o privadas, respetando el principio constitucional de autonomía universitaria, con el propósito de que los estudiantes de carreras, tales como: Trabajo social, derecho, enfermería, medicina, odontología, oftalmología, optometría, sociología, psicología y administración de empresas asistan y apoyen, a título de práctica o pasantía universitaria, los programas de cárceles productivas y contribuyan a mejorar las condiciones de salud oral y general para lograr el bienestar social y económico de los internos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p>Parágrafo Tercero. Los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría podrán acogerse voluntariamente a la obligación de elaborar los programas de cárceles productivas atendiendo a las necesidades particulares de sus territorios, para lo cual deberán contar con el apoyo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio del Interior.</p> <p>Parágrafo Cuarto. Las direcciones de cada establecimiento tendrán la responsabilidad, junto al Ministerio de Justicia y del derecho de garantizar estrategias de acceso igualitario, con enfoque diferencial, a las convocatorias por</p>	<p>parte de las personas privadas de la libertad en condición de discapacidad, tanto física como cognitiva, y de la población LGTBIQ+.</p> <p>Parágrafo Quinto. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, podrá establecer convenios con entidades religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior, con el objetivo de ofrecer apoyo psicoespiritual voluntario y gratuito que contribuya al bienestar emocional y espiritual de los internos.</p> <p>El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho y en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los términos y condiciones bajo los cuales las entidades religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior podrán aportar en estos programas.</p> <p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 46 de la Ley 599 de 2000. Adiciónese un parágrafo al artículo 46 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:</p> <p><i>“PARÁGRAFO. El privado de la libertad que sea seleccionado como beneficiario de los programas de cárceles productivas, podrá solicitar al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad la suspensión para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, durante el tiempo previsto para el desarrollo del respectivo proyecto productivo.</i></p> <p><i>La autoridad judicial estudiará la solicitud y la resolverá en un término no superior a los 30 días calendario siguientes a la fecha de su radicación. Tratándose de las inhabilidades para el ejercicio de una profesión, arte, oficio, industria o comercio, se deberá determinar si la naturaleza de la labor a desarrollar dentro de la política de cárceles productivas guarda relación con la conducta punible por la cual se profirió la condena o sobre ella recae la inhabilidad por delitos sexuales cometidos contra menores, casos en los cuales no se levantará la inhabilidad. Decisión que deberá ser motivada por la respectiva autoridad judicial, estableciendo la existencia o no de la relación de causalidad referida. También tendrá en cuenta los informes de conducta que expida el INPEC y el avance del proceso de resocialización y rehabilitación del solicitante.”</i></p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CÁRCELES PRODUCTIVAS</p>

<p>Artículo 5°. Convocatoria. El Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con las demás entidades señaladas en el artículo 2 de la presente ley, realizarán una convocatoria pública dirigida a entidades y organizaciones públicas y privadas a fin de hacerlas partícipes de los programas de cárceles productivas.</p> <p>La convocatoria pública es la norma reguladora del concurso y deberá contener mínimo la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fecha de fijación y número de la convocatoria. 2. Establecimiento de reclusión sobre el que se realiza el concurso, especificando si es del orden nacional o territorial y el municipio y departamento de ubicación. 3. Consideraciones técnicas del espacio productivo destinado para los proyectos productivos 4. Calendario que incluya inscripciones: fecha, hora y lugar de recepción y fecha de resultados. 5. Criterios de selección objetiva y asignación de puntajes. <p>Parágrafo 1. La convocatoria se realizará a través de medios de comunicación masiva nacional y regional, redes sociales y cualquier otro canal físico o tecnológico que permita su divulgación. Las medidas allí dispuestas deberán ejecutarse con sujeción a las restricciones de austeridad del gasto público establecido en la normatividad vigente sobre la materia.</p> <p>Parágrafo 2. La convocatoria deberá estar orientada por el principio de mérito.</p> <p>Artículo 6°. Participación. Toda entidad, empresa u organización de naturaleza pública o privada podrá postularse para hacer parte del programa de cárceles productivas. La entidad, empresa u organización interesada describirá en la solicitud de vinculación al programa: nombre o razón social, NIT, la naturaleza de su actividad comercial, su objeto social, los bienes que pretende confeccionar, elaborar o producir al interior del establecimiento de reclusión, el volumen de producción esperado y los insumos, maquinarias y elementos de producción que se requerirán y cuáles de ellos va a proporcionar o facilitar.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, lo concerniente al proceso de convocatoria y de vinculación, así como los criterios de selección, para lo cual se deberá respetar, en todo caso, el principio de mérito.</p>	<p>Artículo 7°. Selección. La selección de las entidades, empresas u organizaciones interesadas se hará conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional y bajo claros principios de igualdad, transparencia, celeridad, objetividad, imparcialidad y mérito. En todo caso, la selección de las entidades y organizaciones constará en un acto administrativo debidamente motivado.</p> <p>En los 5 días siguientes a la selección de las entidades, empresas u organizaciones que harán parte de los programas de cárceles productivas, el Ministerio de Justicia y del Derecho publicará el listado de estas en un lugar visible de su página web.</p> <p>Artículo 8°. Aviso de convocatoria. El aviso de convocatoria en su totalidad se publicará con una antelación no inferior a cinco (5) días hábiles a la fecha de iniciación de las inscripciones, en un lugar de fácil acceso al público de la entidad para la cual se realiza el concurso, de igual forma deberá publicarse en la página web del Ministerio de Justicia y del Derecho y las entidades señaladas en el artículo 2.</p> <p>Artículo 9°. Convenios. Los términos y condiciones del convenio serán acordados entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la entidad, empresa u organización seleccionada con base en la información que conste en la solicitud de vinculación.</p> <p>Todo convenio podrá renovarse anualmente con el propósito de garantizar la permanencia del programa.</p> <p>Para tal fin, el INPEC contará con un plazo máximo de 30 días para resolver la solicitud.</p> <p>El Gobierno Nacional fijará los parámetros de negociación y renovación del convenio, procurando y facilitando la suscripción e implementación del mismo.</p> <p>Parágrafo Primero. Las entidades, empresas y organizaciones que sean seleccionadas para participar en los programas de cárceles productivas, facilitarán parte o la totalidad de los insumos, maquinarias y elementos de producción que sean necesarios para la ejecución del programa. En el convenio se establecerán las condiciones de orden jurídico y logístico para facilitar, trasladar y adecuar dichos insumos, maquinarias y elementos de producción.</p> <p>Parágrafo Segundo. Los términos y condiciones de los convenios que se suscriban con el fin de crear Programas de Cárceles Productivas en Cárceles y penitenciarías</p>
<p>para miembros de la Fuerza Pública, serán acordados entre dichas cárceles y penitenciarías y la entidad, empresa u organización seleccionada, con base en la información que conste en la solicitud de vinculación.</p> <p>Artículo 10°. Contrato de trabajo, remuneración y prestaciones sociales y laborales. Los internos tendrán derecho a que se remuneren sus labores y servicios por parte de las empresas y organizaciones que participen en el programa.</p> <p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 65 de 1993, la Subdirección de Desarrollo de Habilidades Productivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, coordinará la suscripción de los contratos de trabajo entre las personas privadas de su libertad y las entidades, empresas y organizaciones vinculadas al programa, a fin de garantizar el pago de un salario digno y justo teniendo en cuenta el objeto de la labor contratada. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>En materia de prestaciones sociales y laborales, aplicarán las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La población privada de la libertad, que ingrese al Programa de Cárceles Productivas, continuará perteneciendo al fondo nacional de salud de las personas privadas de la libertad, en concordancia con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia. En consecuencia, las entidades, empresas u organizaciones que participen en este programa, no deberán realizar cotizaciones adicionales a la Seguridad Social en Salud para las personas privadas de la libertad que sean contratadas. 2. En materia de riesgos laborales, las entidades, empresas u organizaciones que participen en el Programa de Cárceles Productivas sólo deberán cubrir los riesgos que se pudieran presentar en el lugar donde se desarrolla la actividad productiva, a través de la respectiva Aseguradora de Riesgos Laborales. 3. Las entidades, empresas u organizaciones que participen en el Programa de Cárceles Productivas, no estarán obligadas a sufragar el auxilio de transporte. 4. Las demás prestaciones sociales y laborales deberán cancelarse de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia. 	<p>Parágrafo Primero. Se descontará del valor total de la remuneración un monto equivalente al diez por ciento (10%) cuya destinación será cinco por ciento (5%) al Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (FONPCP) y cinco por ciento (5%) para el resarcimiento de daño causado a las víctimas. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p>Parágrafo Segundo. La labor y desempeño de los internos que participen en los programas de cárceles productivas se considerará como experiencia laboral para todos los efectos legales, la cual deberá ser certificada por las entidades u organizaciones vinculadas a solicitud del interesado.</p> <p>Parágrafo Tercero. El trabajo que realicen los internos en el marco del programa, se reputará como redención de pena bajo los términos previstos en el artículo 82 de la Ley 65 de 1993, sin detrimento de la exclusión de los beneficios subrogados ya establecidos en la Ley.</p> <p>Parágrafo Cuarto. El pago de las prestaciones sociales o remuneraciones a que tengan derechos los internos, deberá respetar el reglamento del INPEC o quien haga sus veces, en lo concerniente al porte de dinero en efectivo al interior de los centros carcelarios. En consecuencia, el privado de la libertad deberá indicar el mecanismo para la recepción de los emolumentos.</p> <p>Parágrafo Quinto. La persona privada de la libertad que se encuentre en el Programa de Cárceles Productivas podrá trabajar el máximo de horas permitido por la legislación vigente.</p> <p>Artículo 11°. Sistema de ahorro y destinación de recursos propios. El director de cada establecimiento de reclusión procurará estimular a los internos para que hagan acopio de sus ahorros de acuerdo con lo previsto en el artículo 88 de la Ley 65 de 1.993.</p> <p>Así mismo, podrán crearse fondos de ahorro colectivo entre 2 o más internos con el propósito de adquirir insumos o herramientas de trabajo u otros equipos e implementos de producción, así como, servicios de capacitación técnica, a fin de mejorar la calidad del trabajo realizado al interior del establecimiento de reclusión.</p> <p>Los internos podrán destinar los recursos ahorrados para sufragar y atender sus necesidades personales en prisión, las de su familia y los gastos de su nueva vida al ser puesto en libertad. El trámite para solicitar el desembolso de recursos</p>

<p>ahorrados deberá ser expedito y no podrán imponerse mayores cargas administrativas.</p> <p>Artículo 12°. Promoción institucional y fortalecimiento del programa. El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), coordinará a los demás ministerios y entidades adscritas y vinculadas, especialmente, aquellas que tengan como misión fomentar el emprendimiento en el país, acciones para fortalecer y comercializar los programas y productos de cárceles productivas.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, promoverá la creación de alianzas estratégicas con empresas y organizaciones del sector privado, con el fin de comercializar los productos elaborados en las cárceles y generar oportunidades de empleo y emprendimiento para las personas privadas de la libertad. Asimismo, impulsará la creación de canales de comercialización y distribución de los productos de cárceles productivas, a través de plataformas digitales y otros medios de difusión, con el fin de ampliar su alcance y llegar a nuevos mercados.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">DEL FONDO DE SOSTENIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS</p> <p>Artículo 13°. Fondo de Sostenimiento del Programa de Cárceles Productivas. Créese el Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (FONPCP) como una cuenta especial del Ministerio de Justicia y del Derecho, sin personería jurídica, administrado por dicha entidad y el cual tendrá por objeto garantizar la permanencia de la política pública de cárceles productivas (PCP) y los programas de cárceles productivas.</p> <p>Artículo 14°. Recursos del FONPCP. El Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (FONPCP) lo conforman los siguientes recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos del Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos que determine el Ministerio de Justicia y del Derecho con base en los saldos y excedentes que reporten sus entidades adscritas y vinculadas. 3. Recursos provenientes de los traslados presupuestales que autorice la ley y el reglamento. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Recursos provenientes de otros fondos del orden nacional. 5. Recursos provenientes de las donaciones que haga el sector privado. 6. Recursos provenientes de las retenciones efectuadas de acuerdo con el parágrafo primero del artículo 10 de la presente ley. <p>Parágrafo Único. El Gobierno Nacional fijará, a partir de estas fuentes, las condiciones bajo las cuales garantizará anualmente los recursos para el funcionamiento del FONPCP, así como, las condiciones de priorización y focalización de estos recursos.</p> <p>Artículo 15°. Destinación de los recursos del FONPCP. Los recursos del FONPCP se destinarán para adquirir insumos, maquinaria, elementos de producción, servicios de capacitación técnica y mejoras en la infraestructura de los establecimientos de reclusión para garantizar la permanencia y el desarrollo de la política pública de cárceles productivas (PCP) y los programas de cárceles productivas.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Dirección General del INPEC y la Dirección General de la USPEC, priorizarán las inversiones y adquisiciones habiendo identificado las necesidades que en términos de producción e infraestructura tengan los programas de cárceles productivas y los espacios destinados para trabajo al interior de los establecimientos de reclusión.</p> <p>El acto administrativo que defina la destinación de los recursos del FONPCP, deberá ser puesto bajo conocimiento de la Contraloría General de la República para lo de su competencia.</p> <p>En ningún caso los recursos del FONPCP podrán destinarse para atender los gastos de funcionamiento de los establecimientos de reclusión.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p> <p style="text-align: center;">INCENTIVOS Y BENEFICIOS PARA LAS EMPRESAS QUE HAGAN PARTE DEL PROGRAMA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP)</p> <p>Artículo 16°. Beneficios en materia mercantil. Las entidades, empresas u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas, se encuentran inscritas en el registro mercantil y hayan renovado oportunamente su matrícula por este concepto, podrán tener acceso a los</p>
<p>programas de fortalecimiento empresarial de las Cámaras de Comercio, con el fin de fortalecer sus capacidades y maximizar el impacto de su participación en dichos programas.</p> <p>Las Cámaras de Comercio deberán crear programas de capacitación adaptados a las necesidades de la población privada de la libertad que participe del Programa de Cárceles Productivas. Al finalizar los programas de capacitación, las Cámaras de Comercio otorgarán certificados de participación y diplomas con el fin de mejorar la empleabilidad de las personas privadas de la libertad, una vez cumplan su pena.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder al beneficio.</p> <p>Parágrafo. Las Cámaras de Comercio fijarán las reglas de trámite para que las entidades u organizaciones puedan acceder al beneficio de que trata el presente artículo.</p> <p>Artículo 17°. Descuentos en tarifas y servicios administrativos. Las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas tendrán derecho a un descuento del valor de las tarifas que se causen ante las cámaras de comercio. El descuento se aplicará durante el periodo en el que la entidad u organización se encuentre vinculada al programa.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder al beneficio.</p> <p>Parágrafo primero. Los entes territoriales podrán fijar descuentos en las tarifas de los trámites y servicios administrativos que presten las entidades locales, en favor de aquellas entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas a nivel local.</p> <p>Parágrafo segundo. El descuento del que trata el presente artículo será efectivo si la vinculación laboral de la población reclusa a los programas de la política pública de cárceles productivas es de al menos seis (6) meses. Descuento que también se aplicará si la desvinculación de personal se genera por causas ajenas a la voluntad del empleador.</p> <p>Parágrafo tercero. Los descuentos en los servicios de las cámaras de comercio en materia de renovación de la matrícula mercantil e inscripción de actos y documentos se gobernarán por las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Para efecto de la inscripción y renovación de la matrícula mercantil, las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles 	<p>productivas se harán acreedoras de un descuento equivalente al 15% por una sola vez y siempre y cuando genere más de 10 empleos.</p> <p>Este descuento será aplicable en el periodo siguiente al año en el que la entidad u organización haya iniciado su participación en los programas de productividad carcelaria.</p> <ol style="list-style-type: none"> b) En lo que respecta a la inscripción de actos y documentos, el descuento será del 15% durante el periodo en el que la entidad u organización se encuentre vinculada al programa de cárceles productivas. <p>Artículo 18°. Sello de segundas oportunidades. Las entidades u organizaciones que participen en los programas de cárceles productivas se identificarán con el sello de segunda oportunidad previsto en la Ley 2208 de 2022. No obstante, para acceder a los beneficios económicos de que trata dicha ley, deberán surtir el trámite y acreditar los requisitos previstos en la misma.</p> <p>Artículo 19°. Estímulos Tributarios Territoriales. Los concejos municipales y distritales e igualmente las asambleas departamentales podrán, en el marco de sus competencias, otorgar reducciones en los tributos que corresponden a cada entidad territorial a las empresas, entidades u organizaciones que se encuentren vinculadas y participen en los programas de cárceles productivas.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;">REGLAMENTACIÓN, VIGENCIA Y DEROGATORIAS</p> <p>Artículo 20°. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.</p> <p>Artículo 21°. Fortalecimiento de la Capacitación Laboral y Emprendimiento en Establecimientos de Reclusión. El Ministerio del Trabajo, en colaboración con el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC-, desarrollará programas específicos de capacitación laboral y fomento del emprendimiento para la población privada de la libertad. Estos programas estarán diseñados para mejorar las habilidades laborales de los internos y prepararlos para el emprendimiento post-reclusión.</p> <p>Artículo 22°. Capacitación y Desarrollo Integral de Personas Privadas de la Libertad. En consonancia con los objetivos de la Política Pública de Cárceles Productivas y en aras de promover la reinserción social efectiva de las personas</p>

CONTENIDO

Gaceta número 1576 - jueves, 26 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Págs.

Informe a objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia al proyecto de ley número 11 de 2022 Senado - 249 de 2013 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones” 1

Informe a las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad parcial del proyecto de ley número 311 de 2022 Cámara - 119 de 2023 Senado, 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..... 3

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - 2024

privadas de la libertad, en articulación con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo se implementarán las siguientes acciones:

1. Se establecerán programas de capacitación técnica, en coordinación con instituciones educativas, empresas del sector productivo y el SENA. Esta capacitación se enfocará en áreas de alta demanda en el mercado laboral, considerando las necesidades y potencialidades de cada individuo.
2. Se facilitará el acceso a educación superior para las personas privadas de la libertad, fomentando su desarrollo intelectual y académico. Se establecerán convenios con instituciones educativas públicas o privadas y el SENA para ofrecer programas de educación de calidad, adaptados al contexto penitenciario.
3. Se proporcionará acompañamiento psicológico, socioemocional y espiritual a las personas privadas de la libertad, con el fin de promover su bienestar emocional, mental y espiritual. Este acompañamiento estará a cargo de profesionales especializados en salud mental y líderes religiosos, quienes brindarán apoyo individual y grupal.

Artículo 23°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Senador de la República



CARLOS ADOLFO ARDILA
Representante a la Cámara