



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 342

Bogotá, D. C., viernes, 21 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 548 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., marzo de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Radicación proyecto de ley, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.**

Respetado doctor Lacouture,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

 JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ Representante a la Cámara	 JULIO CESAR TRIANA
---	------------------------

 Luis Pérez	

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 548 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.*

## El Congreso de la República de Colombia

### DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**ARTÍCULO 2. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por tarjeta de residencia el documento oficial emitido por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) o la entidad que haga sus veces, el cual acredita el derecho de una persona a residir de forma permanente en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**ARTÍCULO 3º. Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplicará en los concursos de méritos de orden territorial, convocatorias públicas y procesos de selección de mérito que se realicen para el ingreso y ascenso de empleos públicos del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esto incluye, pero no se limita a:

1. Procesos de selección de personal en entidades públicas del orden departamental y municipal.
2. Concursos para la contratación de personal en empresas y organismos descentralizados que operen en el territorio insular, así como en aquellas entidades que gestionen recursos públicos provenientes del Gobierno nacional.
3. Cualquier otro proceso de selección que sea financiado con fondos públicos y que esté dirigido a ocupar empleos públicos dentro del ámbito territorial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**PARÁGRAFO.** Cualquier cambio en los requisitos o procedimientos de selección no afectará los derechos de quienes ya se encuentren en proceso o hayan sido seleccionados conforme a la normativa anterior.

**ARTÍCULO 4º. Excepciones.** El requisito de la tarjeta de residencia podrá ser eximido en los siguientes casos:

1. El personal activo de las Fuerzas Armadas, incluyendo Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea que se encuentren realizando labores relacionadas con su servicio en el territorio del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
2. Miembros de la Policía Nacional de Colombia, en servicio activo, que se encuentren realizando labores de seguridad y mantenimiento del orden público en el archipiélago.
3. Los profesionales de la salud que presten servicios médicos en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
4. Cuando se trate de personas con formación académica o profesional altamente especializada y no se encuentren en el territorio insular que haya

sido solicitada por la administración pública del departamento.

**ARTÍCULO 5º. Requisito de tarjeta de residencia.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la inscripción en los concursos de méritos y convocatorias públicas de orden territorial en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina exigirá con requisito obligatorio la presentación de la tarjeta de residencia, expedida por la autoridad competente. Esta exigencia será de carácter obligatorio y deberá ser contemplada en todas las bases y reglamentos de los procesos de selección.

**Parágrafo.** Para aquellos empleos de las entidades públicas del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que se encuentren en provisionalidad, se otorgará prelación a quienes tengan tarjeta de residencia expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE).

**ARTÍCULO 6º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### Objeto

El presente proyecto de ley, busca establecer la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción a las convocatorias para acceder al empleo público en los diferentes sistemas de carrera administrativa, que oferten las entidades públicas ubicadas en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Establecer la residencia como requisito previo para las convocatorias a empleos públicos de carrera, responde a las necesidades de sostenibilidad ambiental, las dificultades de acceso a la educación superior, en concordancia con el régimen jurídico especial que rige para el archipiélago, evitaría el desgaste de las entidades en realizar el trámite de selección con personas que no están habilitadas para ocupar el cargo. Además, no sería contrario al principio democrático, sino que lo potenciaría ya que este requisito lo ajusta a las necesidades del servicio en el territorio.

#### Antecedentes

El artículo 42 transitorio constitucional, facultó al Gobierno nacional a regular los aspectos descritos en el artículo 310 de la Constitución Nacional, en el evento en que el Congreso de la República no hubiere legislado sobre la materia. Este supuesto de hecho terminó ocurriendo, ya que en el momento en que fue expedido el Decreto Ley 2762 de 1991 no habían sido legislados los aspectos de que trata el artículo 310 de la Constitución Nacional, por lo que el Gobierno nacional reguló a través de decreto extraordinario la política migratoria del archipiélago.

Este decreto extraordinario fue sometido a control de constitucionalidad por la Corte Constitucional en virtud del artículo 241, numeral 5, al ser una norma con fuerza de ley expedida por la Comisión Especial

Legislativa, creada por el artículo 6° transitorio de la Constitución Política.

La Corte Constitucional narra que surgieron dudas tras la expedición de la Ley 47 del 19 de febrero de 1993, emitida por el Congreso de la República para regular aspectos administrativos del archipiélago. Sin embargo, dicha ley no regula el control poblacional, el cual sí está contemplado en el Decreto número 2762 de 1991. En consecuencia, no ha habido derogación de este decreto por parte de la ley.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-530 de 1993, abordó el siguiente problema jurídico:

*“¿Al confrontar las limitaciones a los derechos de los extranjeros y de los colombianos no residentes para ingresar, circular, residir, trabajar, estudiar, elegir y ser elegidos en condiciones de igualdad en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, consagradas en el Decreto número 2762 de 1991, con los objetivos de protección especial de la supervivencia humana, raizal y ambiental autorizados por el artículo 310 de la Constitución, se determina que los medios establecidos en aquellas limitaciones son de tal naturaleza o magnitud que rebasan los fines consagrados en este artículo, resultando en que la norma es contraria a la Constitución?”.*

Al resolver este problema, la Corte decidió declarar la exequibilidad del Decreto, al considerar que las restricciones establecidas no violan la Constitución, sino que están justificadas por la necesidad de proteger los derechos colectivos de la comunidad raizal y el medio ambiente. Además, subrayó que el artículo 310 de la Constitución permite un régimen especial para el archipiélago con el fin de proteger sus características únicas. También se resaltó la importancia de equilibrar los derechos individuales.

Es de resaltar que la Corte Constitucional, explicó que el régimen especial consagrado en el Decreto número 2762 de 1991 debe ser, en la medida de lo posible, un régimen temporal, ya que su vigencia se justifica únicamente mientras subsistan las circunstancias especiales que lo motivaron, sin embargo, las circunstancias medioambientales y densidad demográfica se han agravado.

La ponderación de derechos realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-530 de 1993, es de extrema relevancia para poder sentar los límites en la afectación de los derechos Unidad familiar, Libre circulación, Debido Proceso, Medio ambiente sano, Educación y trabajo, frente a los derechos de la personas raizales y residentes permanentes del archipiélago.

La Corte Constitucional explicó el alcance del Decreto número 2762 de 1991 frente a los servidores públicos que se encuentran en ejercicio de sus funciones, determinó que los servidores públicos del orden nacional pueden ingresar al archipiélago sin control o pago de la tarjeta de turismo.

*“(…) la Corte Constitucional desea aclarar el alcance de esta limitación respecto de los servidores públicos nacionales que ejercen jurisdicción o*

*autoridad política, judicial, civil, administrativa o militar, al igual que todos los integrantes de las fuerzas militares o de policía y los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que ingresen en ejercicio de sus funciones al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así:*

*Este grupo de servidores públicos del nivel nacional son ciertamente objeto de la tarjeta de residente temporal, pero con fines de registro mas no de control, de suerte que no les son aplicables las normas relativas a el cumplimiento de los requisitos señalados en el inciso segundo del artículo 8°, ni el tiempo de duración de la tarjeta (art. 10), ni las causales de pérdida de la tarjeta (art. 11), ni tendrán que pagar por la tarjeta (art. 32)”.*

Ahora bien, La Corte Constitucional en la Sentencia T-434 de 2023 se pronunció de fondo respecto al acceso a los cargos públicos de carrera a los que se pueden optar en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En este caso, la Corte advirtió que la con la negación de la tarjeta residencia a la accionante no le fueron vulnerados los derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad a la accionante.

Las razones que brindó la Corte fueron las siguientes: I) la accionante conocía del requisito de residencia y opto por la sede del archipiélago sin cumplir ese requisito; II) además, explicó que las medidas que limitan el derecho a la circulación siguen siendo necesarias para proteger la identidad cultural, preservar el medio ambiente y los recursos naturales del archipiélago; III) consideró que, negar la tarjeta de residencia a personas que optan por cargos de empleados judiciales en la sede territorial del archipiélago sin acreditar los requisitos legalmente exigidos es una medida razonable.

El análisis que realiza la Honorable Corte Constitucional respecto de los aspectos anteriormente mencionados, es relevante para el presente proyecto de ley. En especial las consideraciones que realiza respecto si es una medida razonable y necesaria.

Enfatizó que, es razonable porque la accionante no es una servidora pública del orden nacional. En cuanto a la necesidad, argumentó que la negativa de la OCCRE se sustentó en la necesidad de garantizar bienes que el constituyente buscó proteger al permitir el control de densidad poblacional y la restricción legal de los derechos de circulación en el departamento archipiélago.

*“(…) (iv) la sobrepoblación es un fenómeno que continúa generando dificultades en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; en consecuencia, las medidas que limitan los derechos a la circulación y a la residencia en ese territorio, entre ellas la exigencia de la tarjeta de residencia temporal, siguen siendo necesarias para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago, como lo dispone el artículo 310 de la Constitución; de allí que (v) negar la tarjeta de residencia a personas que optan por cargos de empleados judiciales en la sede territorial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sin*



acreditar los requisitos legalmente exigidos es una medida razonable para garantizar la protección de la identidad cultural y la sostenibilidad medioambiental de ese territorio, en los términos previstos por el constituyente. Las anteriores consideraciones se explican a continuación.

Adicionalmente, resaltó que acceder a que las personas obtengan la tarjeta de residencia sin importar el régimen especial del archipiélago, sería obrar en detrimento de la identidad cultural y la sostenibilidad medioambiental del archipiélago.

*“Acceder, como lo hizo el juez de tutela de segunda instancia, a que estas personas obtengan la tarjeta de residencia con fines de registro por vía de amparo abre la posibilidad de que, sin importar las condiciones previstas en la convocatoria al proceso de selección y concurso de méritos, los participantes opten por la sede territorial de San Andrés sin necesidad de acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para residir y trabajar allí. Esta situación obra en detrimento de la identidad cultural y la sostenibilidad medioambiental del archipiélago y, por lo tanto, resulta contraria al artículo 310 de la Constitución”.*

**Justificación de la iniciativa**

**a) Fundamentos Constitucionales**

En la actualidad existe un régimen especial para el departamento, que tiene como fundamento constitucional el artículo 310 de la Constitución Nacional. Justificado en la necesidad de la protección de la identidad cultural de las comunidades nativas, igualmente propugna por la preservación del ambiente y los recursos naturales del archipiélago, con las limitaciones propias de su insularidad oceánica.

*“Artículo 310. El departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se registrará, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador. Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas”.*

La exigencia de un requisito de residencia no constituye una barrera discriminatoria, sino una medida razonable y proporcionada para cumplir con los objetivos constitucionales anteriormente mencionados.

**b) Fundamentos sociales y ambientales**

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es el departamento más pequeño de Colombia en su porción terrestre. Este departamento ha presentado un crecimiento poblacional exponencial como resultado de la política de colombianización y la posterior declaración de puerto libre (Carreño Corpus, 2023). Según cifras del DANE, en los últimos cinco años la población del departamento archipiélago habría crecido en 4338 habitantes. Es decir que, para el año 2023 la población total del archipiélago es de 61.280 habitantes.

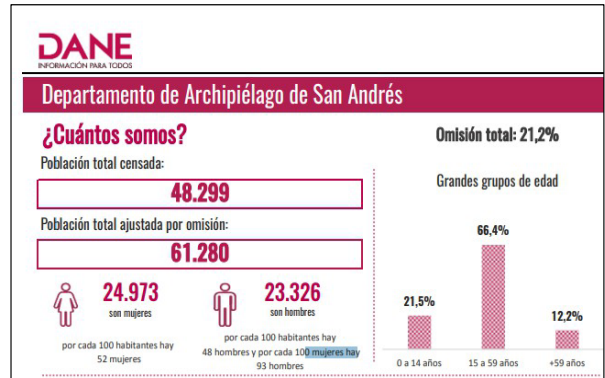


Ilustración 1. Población del departamento Archipiélago 2023

Ilustración 1. Población del departamento archipiélago 2023.

Según el CONPES 3058, El departamento archipiélago es la isla con mayor número de habitantes por kilómetro cuadrado del mar Caribe, ya que la densidad poblacional para 2020 fue de 1.447 habitantes por kilómetro cuadrado. La densidad poblacional pasó de 116 personas/km<sup>2</sup> en 1950, a 1.021 en 1993, y a 1.170 personas en 1999. Esta cifra que muestra la necesidad de limitar el derecho de circulación y el trabajo en el territorio insular.

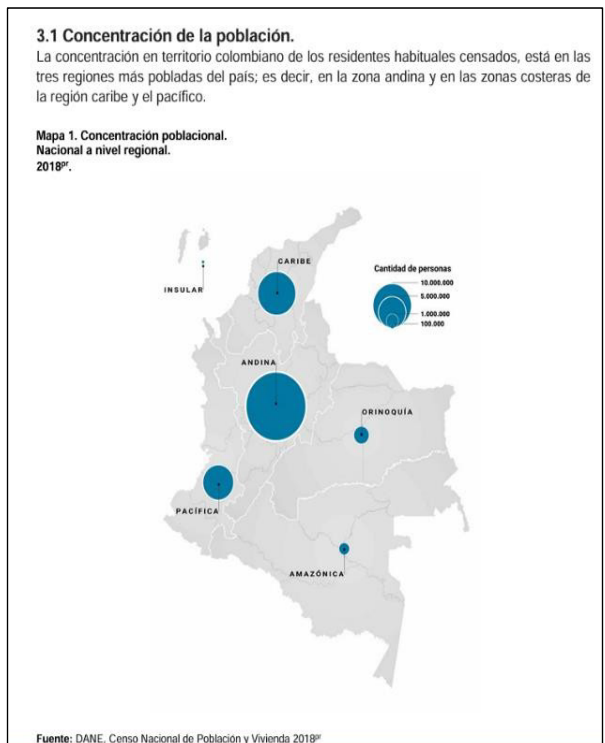


Ilustración 2. Zonas más pobladas de Colombia. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018)



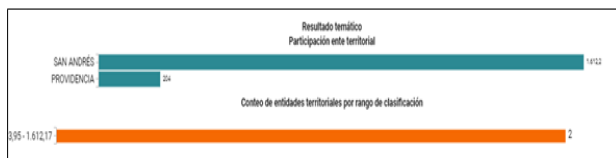


Ilustración 3. Densidad poblacional archipiélago.

Cada habitante en el departamento genera una huella ambiental y un mayor gasto de recursos naturales. Además, en el departamento se presenta un bajo nivel de acceso a los servicios públicos, siendo la energía eléctrica y la recolección de basuras los únicos servicios que logran cubrir más del 90% de las viviendas.

El 99,4% de las viviendas tienen energía eléctrica y el 97,1% cuentan con recolección de basuras, evidenciando una amplia cobertura en estos servicios. Sin embargo, el acceso a acueducto llega solo al 36,7%, al alcantarillado al 16,6%, y al Internet al 26,9%, lo que refleja coberturas limitadas en estos aspectos. Además, no se reporta acceso a gas natural (0,0%), indicando ausencia total de este servicio. Es relevante mencionar que hay un 0,7% de datos faltantes en los servicios de gas natural e Internet. Estos datos sugieren desigualdades en la distribución de infraestructura pública, con alta cobertura en servicios esenciales como electricidad y manejo de residuos, pero grandes deficiencias en agua potable, saneamiento, conectividad y gas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).

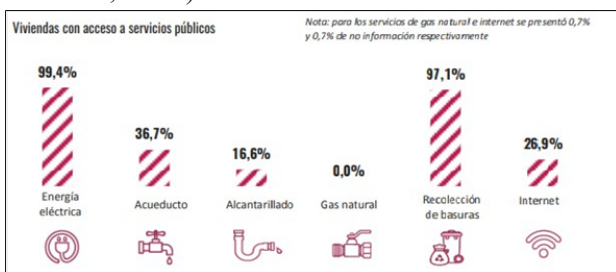


Ilustración 4. Acceso a servicios públicos domiciliarios en el archipiélago.

Esta situación ha provocado que los habitantes de la isla, tanto isleños como raizales presenten un bajo nivel de satisfacción. A continuación, se muestra la percepción de satisfacción de los habitantes de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sobre la situación actual de la isla, en una escala del 1 al 10, donde 1 representa “muy insatisfecho” y 10 “muy satisfecho”. La mayoría de las respuestas se concentran en niveles intermedios (4, 5 y 6), con un pico notable en el nivel 5, que alcanza cerca del 25% en las tres regiones evaluadas. Esto sugiere una percepción predominantemente neutral respecto a la situación actual. Los niveles extremos, tanto de insatisfacción (1 y 2) como de satisfacción (9 y 10), presentan porcentajes bajos, generalmente inferiores al 10%, siendo más evidentes en Providencia y Santa Catalina, donde la población muestra una mayor polarización de opiniones. En contraste, San Andrés y el promedio departamental reflejan una percepción más uniforme y menos polarizada.

Las diferencias entre las regiones son claras. San Andrés presenta una distribución más homogénea en los niveles bajos e intermedios, mientras que Providencia y Santa Catalina tienen

una representación más alta en los extremos, especialmente en el nivel 10 (“muy satisfecho”) y en los niveles más insatisfechos (1 y 2). Esto indica una percepción más dividida en Providencia y Santa Catalina, posiblemente reflejando contrastes en las condiciones de vida o expectativas frente a la realidad actual. En general, el promedio departamental se alinea más con los resultados de San Andrés, sugiriendo que la percepción neutra es predominante en el conjunto del archipiélago, aunque persisten diferencias significativas entre las islas.

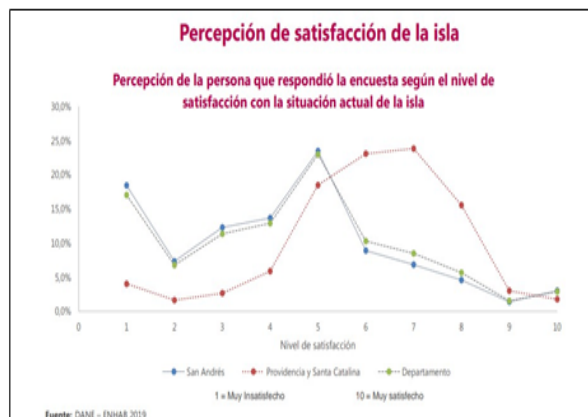


Ilustración 5. Percepción de satisfacción en el archipiélago

Ilustración 5. Percepción de satisfacción en el archipiélago.

(Departamento Administrativo Nacional de Estadística., 2020)

Debe resaltarse que, existe una brecha profunda en el acceso a la educación superior y el empleo entre el archipiélago y las ciudades capitales como Barranquilla, Cali, Medellín o Bogotá, en donde se concentran la mayoría de oportunidades laborales y académicas. Esta brecha ha provocado que la población del departamento tenga que emigrar en aras de acceder a la educación superior o a la oferta pública.

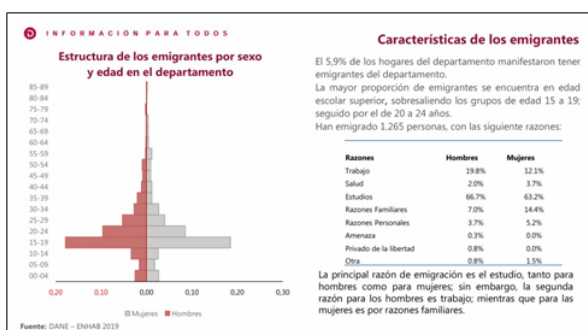


Ilustración 6. Características de los emigrantes en el archipiélago.

Finalmente, se deben destacar que, si bien, desde un punto de vista objetivo, no puede considerarse que la pertenencia al pueblo étnico raizal o la residencia legal en las islas constituyan un mérito, en los procesos meritocráticos los perfiles de los diferentes empleos incluyen requisitos y cualidades consideradas indispensables para desempeñar el cargo, como es el caso de la exigencia de ser colombiano por nacimiento en muchos puestos, un criterio cuya relevancia es ampliamente aceptada.

Permitir que la acreditación de residencia en el departamento se complete hasta el momento del

nombramiento del interesado genera desgaste en las entidades al incorporar a personas que podrían no estar capacitadas para desempeñar el cargo. Además, esta práctica facilita el acceso al empleo a individuos que, según las normas vigentes, no cumplen con los requisitos para ocuparlo.

**Ámbito de aplicación**

**Entidades a las que les sería aplicable la presente iniciativa**

El ámbito de aplicación de la presente ley está dirigido a las entidades que empleen a nivel territorial los sistemas de carrera administrativa de origen legal específico y especial; origen constitucional; y el sistema general.

No obstante, existen actualmente excepciones a este régimen especial, establecidos por la Honorable Corte Constitucional al analizar la asequibilidad del Decreto extraordinario 2762 de 1991 en la Sentencia C-530 de 1993. A saber:

1. Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
2. Servidores públicos nacionales que ejerzan jurisdicción política, judicial, civil, contencioso administrativa o militar.

Adicionalmente, la Corte en la Sentencia T-1117 de 2002 estableció que dentro del control de circulación y residencia se exceptúan los:

3. Funcionarios de la Contraloría General de la República.

Finalmente, se analizaron dos aspectos cruciales acerca del impacto de esta iniciativa. El primero, en cuanto a la falta de personal residente y capacitado para enseñar áreas de la ciencia como física, química y matemáticas. Al establecer el requisito previo de residencia para el cargo de docente en los colegios públicos, limitaría el acceso al cargo de forma temporal o permanente a personas que en atención al principio de mérito puedan enseñar física, química o matemáticas.

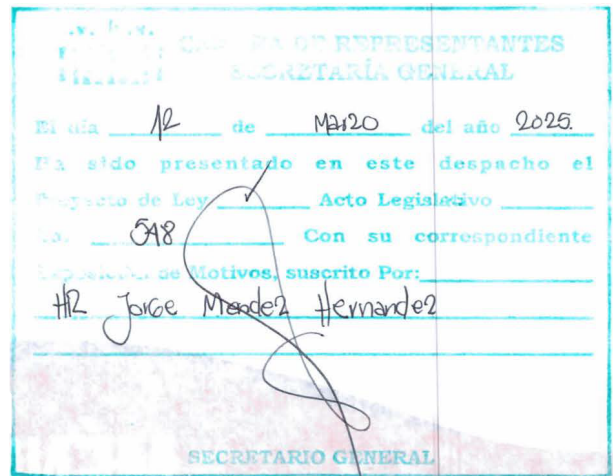
No existiendo un procedimiento reglado, los servidores públicos que son comisionados para el departamento, en no pocas ocasiones se ven obligados a comprar la tarjeta de turismo so pena de no ser autorizado su embarque en la ciudad de origen por las aerolíneas, quienes se constituyen en la autoridad que decide el ingreso en los distintos puntos de embarque. Este vacío legal, aunado a la falta de unidad de criterios tanto de las aerolíneas como de la propia oficina de la OCCRE, implican limitaciones innecesarias al ejercicio de las funciones públicas.

**Análisis del impacto fiscal**

La Ley 819 de 2003 estipuló que, la exposición de motivos de los proyectos de ley deben contener un análisis del impacto fiscal compatible con el marco fiscal de mediano plazo, cuando ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios. Para ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto en el que estudie el impacto fiscal de la iniciativa.

Se colige del contenido de la presente iniciativa que, no ordena gastos como tampoco concede

beneficios tributarios, por lo tanto, que no se requiere para esta iniciativa un análisis del impacto fiscal.



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 555 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el Código Penitenciario y Carcelario sobre competencias de los Entes Territoriales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 19 de marzo 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

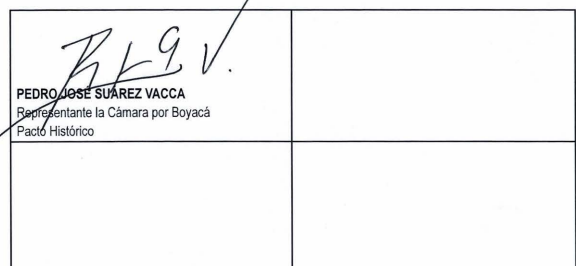
Secretario General de la Cámara de Representantes

**ASUNTO: Radicación proyecto de ley**

Respetado Secretario General:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República nos permitimos presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República el presente Proyecto de Ley, *por medio del cual se modifica el Código Penitenciario y Carcelario sobre competencias de los Entes Territoriales y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 555 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el Código Penitenciario y Carcelario sobre competencias de los Entes Territoriales y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar el Código Penitenciario y Carcelario con el propósito de definir las competencias de las Entidades Territoriales consignadas en la Constitución Política, buscando mejorar las condiciones del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano e integrando la política pública criminal con un enfoque en derechos humanos y resocialización efectiva.

**CAPÍTULO 1**

**De los conceptos y principios rectores**

**ARTÍCULO 2º.** Para efectos de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:

**POBLACIÓN POSPENADA.** Se entenderá por población pospenada a aquellas personas que han vivenciado el ejercicio de la fuerza punitiva del Estado, desde el inicio del proceso investigativo y la detención policial hasta la determinación judicial correspondiente. Es decir que, en términos procesales, esto incluye a las personas sindicadas y condenadas sin importar si recibieron o no medida de aseguramiento con privación de la libertad.

**POBLACIÓN POSPENITENCIARIA.** Es una subcategoría de la población pospenada, entendiéndose específicamente como aquellas personas que hayan estado privadas de la libertad en un establecimiento de reclusión del nivel nacional, departamental, distrital o municipal consecuencia de una condena por orden judicial, y que no se encuentre participando en procesos de reinserción o de reincorporación como consecuencia de su acogida a la Ley de Justicia y Paz y/o a la Jurisdicción Especial para la Paz.

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

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

La resocialización es la principal función primordial de la pena y de las medidas de seguridad, siendo un deber del Estado y un derecho que tiene la persona privada de la libertad y pospenadas. Para ello, el Estado deberá garantizar un proceso integral que contemple la resocialización desde dos dimensiones:

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

En el marco de las personas condenadas, se deberá contemplar la gravedad, los elementos, las circunstancias y demás dimensiones de la conducta punible; así como, la valoración del perfil psicosocial y sus antecedentes.

- **Plano comunitario:** Implicará el acompañamiento permanente de un equipo interdisciplinario de profesionales en ciencias sociales y de la salud, de la red de apoyo y de la familia de la persona, durante y después del periodo de privación de la libertad.

En el marco de las personas condenadas, se deberá buscar reconstruir el tejido social afectado por la comisión del delito, lo que implica la creación y fortalecimiento de programas que garanticen la realización de diversas actividades de orden laboral, educativo, deportivo y lúdico.

**ARTÍCULO 4º.** Modifíquese el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 17. ENTIDADES TERRITORIALES EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO.** Para efectos de la presente ley, se entenderá que las Entidades Territoriales u otras formas de asociación territorial que tendrán funciones en el Sistema Penitenciario y Carcelario serán los Municipios, Departamentos, Áreas Metropolitanas, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Distritos. Estas tendrán competencias en la implementación, supervisión y evaluación de las políticas públicas en el Sistema Penitenciario y Carcelario, en sus respectivos ámbitos territoriales y participarán de la discusión nacional. Dichas competencias serán distribuidas de acuerdo con el marco constitucional y legal, con el fin de garantizar una atención integral a la población privada de la libertad.

Parágrafo: Las regulaciones correspondientes a Distritos, solo serán aplicables a los siguientes: Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Medellín, Riohacha, Cali.

**ARTÍCULO 5º.** Se adiciona el artículo 15A a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 15A. Principios que orientan el funcionamiento del Sistema Nacional.** Se incorporarán los siguientes principios rectores de la administración pública con una visión orientada al Sistema Penitenciario y Carcelario:

**COORDINACIÓN.** Hace referencia como la comunicación constante y la acción sincronizada de las distintas autoridades administrativas para garantizar la armonía y la ejecución efectiva de los objetivos de la política pública criminal y penitenciaria, así como la optimización de los recursos disponibles. Se debe entender como aquella interdependencia de actores en el sector penitenciario y carcelario que permite a las entidades colaborar en la gestión de recursos (nacionales y territoriales) para asegurar que las políticas públicas sean efectivas en todas las regiones.



Las siguientes disposiciones serán sustanciales para el proceso de implementación de este principio:

a) Durante todo el proceso penal, desde el inicio del proceso hasta el acompañamiento de la población pospenada, se aplicará el principio de coordinación.

b) La coordinación debe incluir la participación a niveles nacionales y Entidades territoriales en la financiación y ejecución de proyectos de Política Pública Criminal.

c) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho deben fijar y asignar los recursos necesarios para el funcionamiento del Inpec.

d) La coordinación entre Entidades es fundamental para una adecuada distribución de los recursos.

e) La coordinación de autoridades carcelarias y penitenciarias con las Entidades encargadas de la administración de justicia.

**COMPLEMENTARIEDAD.** Este principio implica que la institución que tiene la competencia de la acción debe trabajar de forma conjunta para lograr garantizar una atención integral a la población privada de la libertad y población pospenada y la prestación de servicios o proyectos relacionados. Los municipios pueden usar mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios para implementación de acciones, programas y proyectos; lo cual requerirá un diálogo interadministrativo entre los competentes.

**CONCURRENCIA.** Este principio se refiere a las competencias de las Entidades territoriales y nacionales, que coexisten y son interdependientes para lograr los objetivos estatales en relación con la Política Pública Criminal. Las Instituciones encargadas del cumplimiento de funciones o la prestación de servicios podrán celebrar convenios o utilizar formas asociativas promovidas por las Entidades territoriales a cargo del funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.

**SUBSIDIARIEDAD.** Este principio se refiere al apoyo transitorio de Las Entidades Nacionales y/o territoriales a otras Entidades que por su capacidad o situación económica no puedan cumplir los objetivos, proyectos o programas definidos.

**AUTONOMÍA.** Las Entidades Territoriales dentro de sus competencias constitucionales y legales tienen autonomía para diseñar, implementar y evaluar políticas y programas penitenciarios y carcelarios ajustados a las particularidades de su territorio. El ejercicio de la autonomía no constituye un impedimento para la creación y el seguimiento a estándares mínimos de atención y tratamiento penitenciario y carcelario.

**PARTICIPACIÓN.** El Estado promoverá la participación de la sociedad civil, incluidas las comunidades vecinas a los establecimientos penitenciarios, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas penitenciarias

y carcelarias. Se establecerán mecanismos de participación como consulta popular, cabildos y otros que generen un efecto vinculante, así mismo las veedurías ciudadanas, en el marco del respeto de los Derechos Humanos y demás Derechos de la Población Privada de la Libertad.

**PROGRESIVIDAD.** Las políticas públicas en materia de Política Criminal y medidas implementadas, deben avanzar de manera gradual y sostenida hacia la mejora continua de las condiciones de vida y garantía de derechos de las personas privadas de la libertad, así como la población pospenada. Este principio implica que cualquier cambio debe estar orientado a generar avances en la garantía de derechos fundamentales, el acceso a servicios y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de Política Criminal.

La aplicación de este principio permitirá medir el progreso de la Política Criminal en Entidades territoriales, garantizando la mejora constante del bienestar de las personas en reclusión y pospenadas.

## CAPÍTULO 2

### Del nivel nacional

**ARTÍCULO 6º.** Adiciónese al artículo 10A de la Ley 65 de 1993

El Ministerio de Justicia y del Derecho será responsable del diseño de la política de resocialización de la población privada de la libertad y pospenada en coordinación con las Entidades Territoriales para lo cual se realizarán mesas de trabajo regionales en un término no mayor a nueve (9) meses a partir de la expedición de la presente ley.

Para garantizar la implementación de la política de resocialización, el Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará sus acciones con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y las Entidades Territoriales competentes. Estos organismos deberán cumplir sus funciones y presentar informes semestrales de gestión, los cuales se remitirán a la Procuraduría General de la Nación.

**Parágrafo 1º.** Las instituciones de educación superior apoyarán el diseño de esta política a través de los diferentes instrumentos de asociación, cooperación y suscripción de convenios de conformidad con el régimen jurídico aplicable.

**Parágrafo 2º.** El Ministerio de Justicia y del Derecho será el encargado de realizar el seguimiento al cumplimiento de la política de resocialización, estableciendo los indicadores de impacto y efectividad, con especial énfasis en el principio de progresividad. Además, se deberá garantizar la participación de la sociedad, de las personas privadas de la libertad y de la población pospenada en el monitoreo y evaluación de estos procesos.

**ARTÍCULO 7º.** Modifíquese el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 167. CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL.** El Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado del Gobierno nacional responsable del diseño,

implementación y seguimiento de la política pública criminal del Estado.

Son miembros del Consejo Superior de Política Criminal:

1. El Ministro de Justicia y del Derecho quien lo presidirá.
2. El Presidente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
4. El Fiscal General de la Nación.
5. El Ministro de Educación.
6. El Procurador General de la Nación.
7. El Defensor del Pueblo.
8. El Director General de la Policía Nacional.
9. Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC).
10. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).
11. El Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).
12. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
13. El Director General del Departamento Nacional de Planeación.
14. Dos(2) Senadores y cuatro(4) Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda, es decir, un Senador (1) y dos (2) Representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas
15. Un representante por cada una de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).
16. Dos (2) representantes de la academia, elegidos. Este deberá participar en un concurso de méritos, cuyos términos serán definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

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

**Parágrafo Transitorio.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho reglamentará el funcionamiento del Consejo, así como todos los asuntos relacionados con la Secretaría Técnica, la conformación de quóruns, agenda y programación de sus sesiones y el carácter vinculante de sus decisiones, conforme a las disposiciones anteriormente señaladas.

**Parágrafo 1º.** Las políticas públicas emitidas deberán abordar de manera integral la situación criminal y las condiciones del Sistema Penitenciario y Carcelario, garantizando los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y pospenada, tales como la dignidad humana, la salud, la educación y el trabajo. Se hará especial

énfasis en el principio de progresividad, el cual se evaluará mediante la reducción del hacinamiento, la disminución de la tasa de criminalidad, el acceso efectivo a programas de resocialización, la resocialización laboral y educativa de la población pospenada, así como la mejora en las condiciones de infraestructura penitenciaria y el seguimiento a la reincidencia delictiva.

**Parágrafo 2º.** El Consejo Superior de Política Criminal deberá presentar al Congreso, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de esta norma, un informe sobre la situación del país en estas materias.

**Parágrafo 3º.** La Defensoría del Pueblo tendrá capítulos territoriales en donde se desarrollarán procesos de participación directa vinculantes en el diseño de la política criminal de la sociedad civil interesada, gremios económicos e instituciones gubernamentales locales.

Estos capítulos territoriales deberán implementar procesos de formación a nivel local en el reconocimiento de los procesos de violación de DD. HH. que se viven dentro de los centros de reclusión (tanto carcelarios como penitenciarios) que se encuentren ubicados en sus territorios.

**ARTÍCULO 8º.** Modifíquese el artículo 170 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 170. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LAS CONDICIONES DE RECLUSIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO.**

La Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario se encargará de promover y verificar el respeto y garantía de los derechos humanos dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario. Esta comisión tendrá como funciones y facultades las siguientes:

1. Evaluar y estudiar la eficacia de la normatividad existente en materia penitenciaria y carcelaria.
2. Realizar visitas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.
3. Ser el órgano asesor del Consejo Superior de Política Criminal y de las autoridades penitenciarias en relación con la situación de derechos humanos, hacinamiento y condiciones dignas en el Sistema Penitenciario y Carcelario.
4. Elaborar informes anuales sobre el estado de las condiciones de reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario y de los establecimientos penitenciarios, con especial atención a la garantía de los derechos fundamentales de la población reclusa.
5. Monitorizar de manera continua y permanente el estado de hacinamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario y de cada uno de los establecimientos penitenciarios que lo conforman. Con este fin, el Inpec entregará informes diarios sobre el número de personas detenidas en los establecimientos penitenciarios, el grado de

hacinamiento en cada uno de ellos y el grado de hacinamiento del sistema en su conjunto.

6. Verificación sobre la infraestructura de salud y los servicios que se prestan en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

7. Revisar las condiciones de infraestructura que garanticen la provisión de servicios de calidad tales como agua potable, luz y demás que fomenten un ambiente saludable al interior de establecimientos penitenciarios.

8. La Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario elaborará un plan bianual para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). Este plan deberá especificar las funciones, competencias y acciones de cada uno de los actores del Sistema Penitenciario y Carcelario y se presentará ante el Consejo Superior de Política Criminal.

**Parágrafo 1º.** El Ministerio de Justicia y del Derecho será el encargado de convocar periódicamente a las reuniones del Comité, coordinarlas, llevar la Secretaría Técnica y poner a su disposición los recursos mínimos necesarios para su adecuado funcionamiento.

Las decisiones de la Comisión se adoptarán por mayoría simple de sus miembros. La Comisión deberá reunirse al menos una vez cada dos meses.

**ARTÍCULO 9º.** Modifíquese el artículo 170A de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 170A. MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO AL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO.** La Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano estará integrada por:

1. El Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, quien la preside.
2. Un delegado del Ministerio de Salud y Protección Social.
3. Un delegado del Ministerio de Educación Nacional.
4. Dos expertos o miembros de Organizaciones No Gubernamentales.
5. Dos académicos con experiencia reconocida en prisiones o en la defensa de los Derechos Humanos de la población reclusa.
6. Dos ex Magistrados de las Altas Cortes.
7. Un juez de ejecución de penas y medidas de seguridad delegado por el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o su delegado.
8. Un delegado de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
9. Uno de los delegados del Presidente de la República en el Consejo Directivo del Inpec.
10. Un delegado de la Defensoría del Pueblo.

Parágrafo 1. La Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano

tendrá la facultad de invitar expertos en diferentes materias, tales como psicólogos, sociólogos, antropólogos y demás personas que se estime puedan ser de utilidad para realizar un análisis interdisciplinario de los asuntos de su objeto.

La Comisión Nacional del Servicio Civil realizará un concurso de méritos para la selección de los integrantes de la comisión que no tengan una relación laboral o contractual vigente con el Estado.

**ARTÍCULO 10.** Adiciónese el artículo 14 en la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 14A.** Le corresponde al Ente Territorial la custodia de la población sindicada. No obstante, el Inpec podrá asumir de manera transitoria hasta por un periodo de tiempo máximo de dos (2) años posterior a la entrada en vigencia de la presente ley la custodia de la población sindicada a través de la celebración de convenios con la Entidad Territorial competente, teniendo en cuenta las condiciones de hacinamiento, la infraestructura disponible y el presupuesto asignado para garantizar el adecuado tratamiento y reclusión de esta población.

**ARTÍCULO 11.** Adiciónese un parágrafo al artículo 42 en la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Parágrafo 1º.** Las entidades responsables de la capacitación del personal penitenciario será el Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación, quienes deberán diseñar, actualizar y evaluar los programas formativos anualmente de conformidad con los criterios de pertinencia y efectividad.

**ARTÍCULO 12.** Adiciónese el artículo 14C en la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 14C. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO.** El Inpec creará un sistema de gestión del conocimiento para definir, mejorar y actualizar los documentos, protocolos y demás instrumentos para la gestión penitenciaria. El sistema deberá incluir el respeto a los derechos humanos y el criterio de resocialización efectiva.

La implementación de este sistema deberá estar acompañada por una comisión especializada designada por el Consejo Superior de Política Criminal, la cual deberá contar con la participación de expertos en política criminal, derechos humanos y gestión penitenciaria, quienes aportarán en el análisis y las recomendaciones para asegurar la efectividad del sistema.

**ARTÍCULO 13.** Adiciónese el artículo 14D en la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 14D. CAPACIDAD Y ORGANIZACIÓN DEL INPEC.** Cada custodio o persona encargada de la vigilancia y custodia de las personas privadas de la libertad tendrá bajo su responsabilidad un número máximo de 8 internos. El Inpec deberá identificar los centros de reclusión nacional que no cuenten con el número necesario de personal para cumplir con la proporción aquí establecida, y deberá coordinarse con la Comisión



Nacional del Servicio Civil para que dentro del término de 6 meses se implementen las medidas administrativas para contratar el personal adicional requerido, asegurando que se satisfagan los porcentajes y estándares de seguridad establecidos en esta norma, conforme a las necesidades identificadas.

Cada custodio o persona encargada de la vigilancia y custodia de las personas privadas de la libertad tendrá bajo su responsabilidad un número máximo de 8 internos, de acuerdo con la capacidad operativa y las condiciones del centro de reclusión. La asignación del personal se realizará considerando el tipo de delito cometido por los internos a su cargo, así como los resultados obtenidos en las evaluaciones psicológicas de los custodios, con el fin de determinar su aptitud para desempeñar dicha función. Se propenderá por incluir un enfoque más humano en la asignación de custodios, estableciendo medidas que favorezcan la integración social y el respeto a la dignidad de los internos.

**ARTÍCULO 14.** Modifíquese el artículo 93 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 93.** El Gobierno nacional creará y reglamentará los estímulos tributarios para aquellas empresas públicas y privadas, o personas naturales que se vinculen a los programas de trabajo y educación en las cárceles y penitenciarias, así como también incentivará la inversión, por parte de estas empresas, en los centros de reclusión con exoneración de impuestos o rebaja de ellos, al igual que a las empresas que incorporen en sus actividades a pospenados que hayan observado buena conducta certificada por el Consejo de Disciplina del respectivo centro de reclusión.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Trabajo coordinará con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) la implementación de programas de empleo y resocialización laboral dirigidos a la población privada de la libertad y la población pospenada. El Ministerio de Trabajo realizará los convenios que permitan la inclusión del sector público y privado en las actividades de resocialización de que trata la presente ley.

**ARTÍCULO 15.** Modifíquese el artículo 95 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 95. PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO.** El Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia en coordinación con la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, determinará los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión que sean válidos para la redención de la pena.

### CAPÍTULO 3

#### De lo territorial

**ARTÍCULO 16.** *Adiciónese el artículo 17A de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:*

**ARTÍCULO 17A. COMISIÓN REGIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL.** Por cada Región

Administrativa y de Planificación se creará un organismo denominado Comisión Regional de Política Criminal y Tratamiento Penitenciario que se encargará del diseño, implementación y seguimiento de la política criminal en las regiones.

Las funciones de las Comisiones Regionales de Política Criminal y Tratamiento Penitenciario serán las siguientes:

a) Designar un representante que participará en el Consejo Superior de Política Criminal, quien presentará un informe de las problemáticas, fortalezas y otras situaciones relevantes sobre el desarrollo de la política criminal de sus territorios.

b) Diseñar planes de acción para la implementación de la política criminal en los Entes Territoriales de las Regiones de Administración y Planificación, a partir de los lineamientos que establezca el Consejo Superior de Política Criminal.

c) Consolidar la información y el diagnóstico de los Entes Territoriales sobre las vulneraciones a derechos humanos, la inadecuada prestación de servicios, la infraestructura deficiente, entre otros, en las cárceles para personas en detención preventiva.

**Parágrafo 1°.** En un término no mayor a seis (6) meses posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, los municipios y departamentos en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho reglamentarán la conformación y funcionamiento de las Comisiones de cada una de las Regiones Administrativas y de Planificación.

**Parágrafo 2°.** Las Comisiones Regionales de Política Criminal y Tratamiento Penitenciario de cada una de las Regiones Administrativas y de Planificación deberán contar con la participación de por lo menos un (1) representante de las Instituciones de Educación Superior, y un (1) representante de las veedurías ciudadanas constituidas en el correspondiente territorio.

### **ARTÍCULO 17. CÁRCELES PARA PERSONAS EN DETENCIÓN PREVENTIVA.**

Los departamentos y distritos deberán planear, organizar y ejecutar la construcción, reestructuración y fusión de las cárceles dispuestas para las personas en detención preventiva. Adicionalmente, se encargarán de la organización, administración, dirección, sostenimiento y vigilancia de dichos establecimientos de reclusión, cumpliendo con los estándares internacionales en términos de espacio, salubridad y dignidad humana.

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

**Parágrafo 1°.** Las Entidades del Sistema Penitenciario y Carcelario del Orden Nacional y las Instituciones de Educación Superior, asesorarán en los diferentes temas a través de convenios interadministrativos, asociaciones, contratos o

cualquier modalidad prevista en la legislación, a los departamentos y distritos en la construcción de estos establecimientos de reclusión.

**Parágrafo 2º.** Los departamentos y distritos, por medio de la entidad pública competente, constituirán un cuerpo de inspección, custodia y vigilancia de los establecimientos de reclusión para personas en detención preventiva. La vinculación laboral a este cuerpo se realizará a través de concurso público adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**Parágrafo 3º.** Además de las obligaciones que le corresponden a los departamentos y a los distritos, las áreas metropolitanas y las regiones de administración y planificación podrán participar en la financiación de la construcción y administración de las cárceles para las personas en detención preventiva, sin perjuicio de los informes y la rendición de cuentas que se deban presentar ante los entes de control correspondientes.

**Parágrafo 4º.** Los establecimientos de reclusión para personas en detención preventiva remitirán la misma información estadística al Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec) que envían los establecimientos administrados por el Inpec, conforme a la normatividad vigente.

**ARTÍCULO 18.** Modifíquese el artículo 72 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 72.** El Juez de Control de Garantías definirá el establecimiento de reclusión en donde el sindicado cumplirá la medida de detención preventiva y el Juez de Ejecución de Penas definirá el establecimiento de reclusión en donde el condenado cumplirá la pena. Esta definición, se realizará en consideración de los siguientes criterios:

1. Como regla general, la medida de privación de la libertad se cumplirá en el lugar de arraigo del sindicado o del condenado o en un lugar cercano.

2. El Juez definirá el establecimiento de reclusión teniendo en cuenta el sistema estadístico del Inpec (Sisipec).

3. En los casos especiales como: perfiles altos de seguridad, mujeres embarazadas, personas con enfermedades, funcionarios, entre otros, el juez definirá el centro de reclusión específico.

**ARTÍCULO 19.** Modifíquese el artículo 30B de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 30B. TRASLADOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.** Salvo lo consagrado en el artículo anterior, la persona privada de la libertad que dentro de una actuación procesal sea citada ante autoridad competente, o que por su estado de salud deba ser llevada a un hospital o clínica, será remitida por el personal del cuerpo de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), garantizando sus derechos a la vida e integridad personal y a la dignidad humana previa solicitud de la autoridad competente.

Previa solicitud de la autoridad penitenciaria y carcelaria, la Policía Nacional podrá prestar el apoyo necesario para la realización de estos traslados en los casos excepcionales y cuando las condiciones de seguridad del recorrido o la peligrosidad del trasladado así lo ameriten según evaluación que realizará la Policía Nacional.

Así mismo, lo dispuesto en el presente artículo se aplicará de igual manera por la entidad referenciada en el parágrafo 2 del artículo 17 de la presente ley dentro de los establecimientos de reclusión para personas en detención preventiva.

**ARTÍCULO 20.** Adiciónese el artículo 34A a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 34A. TRABAJO, EDUCACIÓN Y SALUD.** En los centros de reclusión de detención preventiva, el derecho al trabajo, a la educación y a la salud serán responsabilidad de los Entes Territoriales, en términos de su diferenciación de su condición judicial como personas sindicadas.

En concurrencia con las entidades competentes de nivel nacional y local, los Entes Territoriales deberán diseñar, planear y garantizar la prestación de los servicios de educación, salud y trabajo al interior de los establecimientos de reclusión para personas en detención preventiva.

**ARTÍCULO 21.** Modifíquese el artículo 18 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 18. INTEGRACIÓN TERRITORIAL Y RESPONSABILIDAD DE LOS MUNICIPIOS EN LA RESOCIALIZACIÓN.** Los municipios deberán, teniendo como base la política de resocialización nacional, realizar acompañamiento integral a la población pospenada, con énfasis en su integración social y laboral, respetando la decisión libre e informada de las personas de hacer parte de este proceso. El acompañamiento integral deberá incluir, entre otros, los siguientes servicios:

a) Disponibilidad de atención psicosocial con enfoque diferencial y exclusiva para esta población, que incluye al individuo y a su núcleo familiar directo (consanguinidad de primer grado).

b) Garantía de vinculación a servicios básicos ciudadanos (cedulación, afiliación en salud, educación formal) una vez culminen su proceso de reclusión.

c) A partir de la caracterización del proyecto de vida, se implementará una red de acompañamiento específico orientado a la consecución de un empleo, y se realizará un seguimiento para la evaluación del proceso de acoplamiento durante el primer año.

d) A partir de la caracterización del proyecto de vida, se promoverá la articulación de estas poblaciones con proyectos comunitarios y estatales con enfoque social que permitan ampliar sus espacios de socialización.

La implementación de este proceso de acompañamiento integral deberá ser estimulado a través de la gestión de articulaciones con las

Instituciones de Educación Superior y la economía local.

El avance del acompañamiento integral y el funcionamiento de las Casas del Pospenido referenciado en el artículo siguiente, deberá ser supervisado por el Consejo Superior de Política Criminal en coordinación con los entes de control competentes y el Departamento Nacional de Planeación, de tal forma que su implementación total se garantice en dos (2) años.

**ARTÍCULO 22.** Modificación del artículo 160 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 160. CASAS DEL POSPENADO.** El acompañamiento integral de la población pospenada se realizará en las Casas del Pospenido, las cuales deberán garantizar la infraestructura física para un adecuado proceso de resocialización.

Las Casas del Pospenido deberán ser organizadas y atendidas por el Ente Territorial y se establecerá un proceso de regulación específica para su funcionamiento, vigilancia y medición progresiva de avances en derechos, con base en la metodología definida por el Inpec o quien esté a cargo de la administración de los centros penitenciarios.

#### CAPÍTULO 5

##### Del control, seguimiento y verificación

**ARTÍCULO 23. DE LA PROCURADURÍA.** De conformidad con las funciones y competencias generales de la Procuraduría, se hará énfasis en las siguientes actividades para reforzar las disposiciones de la presente ley:

a) Investigar cualquier hecho o irregularidad que pueda constituir una violación o falta a las normas disciplinarias o que perpetúe el Estado de Cosas Inconstitucional en las Entidades Territoriales en materia penitenciaria y carcelaria.

b) Vigilar a las Entidades Territoriales en cuanto al cumplimiento de sus funciones, obligaciones y deberes relacionados con la administración del Sistema Penitenciario y Carcelario.

c) Acompañar la constitución de, al menos, una veeduría ciudadana por cada establecimiento penitenciario y carcelario. Estas veedurías tendrán la responsabilidad de supervisar el correcto funcionamiento de las instituciones del Sistema Penitenciario y Carcelario, así como de velar por el respeto a los derechos humanos de la población privada de la libertad.

d) Apoyar a los personeros municipales en el acompañamiento de la constitución de las veedurías en los Centros de Detención Preventiva.

e) Habilitar y garantizar el acceso a canales de comunicación y mecanismos de denuncia por violaciones a derechos humanos o al debido proceso cometidas por autoridades, funcionarios públicos o instituciones pertenecientes al Sistema Penitenciario y Carcelario para la población privada de la libertad y la población pospenitenciaria.

f) Adelantar el control de los funcionarios públicos que no remitan la información completa y oportunamente a las veedurías ciudadanas.

**ARTÍCULO 24. DE LA DEFENSORÍA.** De conformidad con las funciones y competencias generales de la Defensoría, se hará énfasis en las siguientes actividades para reforzar las disposiciones de la presente ley:

a) Velar por la protección, promoción y defensa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, así como también de las personas pospenadas, en cumplimiento de los principios del Sistema Penitenciario y Carcelario y de los principios constitucionales.

b) Realizar la articulación con las Entidades Territoriales para la verificación y supervisión del respeto de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y de la población pospenitenciaria en los centros de reclusión.

c) Acompañar, garantizar y promover el respeto a la dignidad y los derechos humanos en los programas implementados en el Sistema Penitenciario y Carcelario para la población privada de la libertad y pospenitenciaria.

d) Acompañar y guiar el proceso de educación, orientación y construcción conjunta de estrategias con las Entidades Territoriales, enfocadas en la prevención del delito y la resocialización de dicha población; se construirá una cátedra de formación que sirva de base intergeneracional para el respeto al Estado Social de Derecho y la prevención de la delincuencia.

**ARTÍCULO 25. DE LA CONTRALORÍA.** De conformidad con las funciones y competencias generales de la Contraloría, se hará énfasis en las siguientes actividades para reforzar las disposiciones de la presente ley:

a) Ejercer la vigilancia fiscal, el control financiero, de gestión y de resultados sobre los centros de reclusión en las Entidades Territoriales, basándose en los principios de eficiencia, economía, equidad, la promoción de la resocialización y la protección de los derechos humanos.

**Parágrafo 1º.** El ejercicio de vigilancia y control de la Contraloría deberá ser realizado en coordinación con las Entidades Territoriales. En caso de que una Entidad Territorial no pueda ejercer sus funciones, la Contraloría General de la República asumirá dichas responsabilidades, las cuales deberán ser reguladas y/o reglamentadas en un término no mayor a seis (6) meses.

**ARTÍCULO 26. DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES O DISTRITALES.** De conformidad con las funciones y competencias generales de la Personería, se hará énfasis en las siguientes actividades para reforzar las disposiciones de la presente ley:

a) Acompañar la constitución de las veedurías en los Entes Territoriales que permitan materializar el principio de participación del Sistema Penitenciario



y Carcelario y garantizar el debido funcionamiento de las Comisiones Regionales de Política Criminal.

b) Presentar informes, recomendaciones y requerimientos formales, con el fin de exigir en cada caso concreto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los centros de reclusión a cargo de las Entidades Territoriales.

c) Elevar quejas, solicitar investigaciones y hacer seguimiento riguroso a la implementación de la política criminal de las Entidades Territoriales.

#### **ARTÍCULO 27. INFORMES AL CONGRESO.**

Los Entes de Control deberán presentar un informe cada seis (6) meses al Congreso de la República en una audiencia pública sobre el cumplimiento de las funciones establecidas en la presente ley. En dichas audiencias se invitará a las veedurías ciudadanas, y posteriormente, estos informes deberán ser publicados en la página web de la institución.

### **CAPÍTULO 4**

#### **De otras disposiciones**

#### **ARTÍCULO 28. DIFERENCIACIÓN ENTRE CENTROS DE DETENCIÓN PREVENTIVA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA.**

Los centros de detención preventiva y los centros de detención transitoria tendrán diferencias funcionales, procesales y de administración, en virtud de las entidades competentes.

En ningún caso las personas podrán ser retenidas en centros de detención transitoria por períodos que superen el tiempo legalmente permitido, que son treinta y seis (36) horas.

En ningún caso las personas que hayan cometido alguna contravención policial podrán ser detenidas en un centro de detención preventiva.

**ARTÍCULO 29.** Modifíquese el artículo 23A de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 23A. CENTROS DE ARRAIGO TRANSITORIO.** Con el fin de garantizar la comparecencia al proceso, se crean los centros de arraigo transitorio, en el que se da atención de personas a las cuales se les ha proferido medida de detención preventiva y que no cuentan con un domicilio definido o con arraigo familiar o social.

La finalidad del centro de arraigo transitorio es lograr la recuperación del arraigo social y familiar, si es del caso, y contribuir a que al momento de proferirse la condena se le pueda otorgar algún mecanismo sustitutivo de la prisión.

Los centros de arraigo transitorio ofrecerán programas de orientación vocacional y psicosocial para facilitar la resocialización laboral y el restablecimiento del arraigo social y familiar de las personas detenidas preventivamente. Se implementarán actividades de servicio comunitario dentro de los centros de arraigo transitorio que permitan a las personas detenidas participar en proyectos de beneficio social; además, estos centros ofrecerán formación técnica y vocacional en áreas con alta demanda en el mercado laboral local.

Los servidores públicos encargados de estos centros de arraigo transitorio tendrán la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los programas, en coordinación con psicólogos y trabajadores sociales, quienes tendrán un papel activo en el diseño e implementación de estos procesos de reinserción y arraigo.

Las personas detenidas preventivamente que sean remitidas a centros de arraigo transitorio deben permanecer allí hasta que se ordene su libertad por decisión judicial o se profiera sentencia condenatoria.

Una vez proferida la sentencia condenatoria la persona será trasladada al establecimiento penitenciario que corresponda o entrará a gozar de la medida sustitutiva de la prisión, si así lo ha determinado el juez de conocimiento.

Los centros de arraigo transitorio deben proveer a las personas que alberguen atención psicosocial y orientación laboral o vocacional durante el tiempo que permanezcan en dichos centros.

**Parágrafo 1º.** La Nación y las Entidades Territoriales podrán realizar los acuerdos a que haya lugar para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los centros de arraigo transitorio en los mismos términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993. En todo caso, la creación de estos centros será progresiva y dependerá de la cantidad de internos que cumplan con los criterios para ingresar a este tipo de establecimientos. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Parágrafo 2º.** La creación de los centros de arraigo transitorio se hará en un tiempo máximo de seis (6) meses, posterior a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo 3º.** Se establecerá un sistema de monitoreo periódico de las condiciones de los centros de arraigo transitorio, con el fin de evaluar la calidad y efectividad en sus funciones. Mediante la elaboración de informes anuales, los Entes Territoriales, junto con psicólogos y trabajadores sociales, serán los encargados de realizar el monitoreo y diagnóstico correspondiente. Estos informes serán remitidos a las autoridades locales y judiciales pertinentes, y servirán para ajustar las prácticas de arraigo, así como para mejorar la coordinación entre los actores involucrados en los procesos de integración comunitaria.

**ARTÍCULO 30.** Modifíquese el artículo 28A de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 28A.** Los centros de detención transitoria, como las Unidades de Reacción Inmediata (URI), las estaciones de policía, los Comandos de Atención Inmediata (CAI), subestaciones y similares, estarán destinados exclusivamente a la retención temporal de personas por infracciones o conductas que afecten el orden público o la convivencia ciudadana, y que ameriten una intervención inmediata por parte de la autoridad policiva, sin que dichas conductas alcancen la gravedad necesaria para ser tratadas en instancias

judiciales, en estricto cumplimiento del principio de proporcionalidad.

Las personas no podrán permanecer en los centros de detención transitoria por un tiempo superior a treinta y seis (36) horas.

Vencido el término sin que se haya legalizado la captura o adoptado una medida cautelar de privación de la libertad, el proceso continuará con la aplicación de detención preventiva en la residencia señalada por quien haya cometido la contravención o las medidas no privativas de la libertad, las cuales se encuentran consignadas en el artículo 307 de la Ley 906 de 2004. Estas medidas serán adoptadas por el Juez de Control de Garantías, asegurando la protección de los derechos de la persona, sin menoscabo de la obligación de comparecer al proceso.

Los centros de detención transitoria deberán garantizar, al menos, espacios con ventilación, acceso a luz natural, instalaciones sanitarias adecuadas, y asegurarán la separación entre mayores y menores de edad. Los municipios estarán a cargo de la administración y el funcionamiento de dichos centros y su implementación conforme a los principios señalados en la presente ley se realizará en un periodo de transición de un (1) año.

**ARTÍCULO 31.** Modifíquese el artículo 21 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 21. CÁRCELES Y PABELLONES DE DETENCIÓN PREVENTIVA.** Las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado. Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, y conforme a lo establecido en los artículos 306 y subsiguientes de la Ley 906 de 2004, los cuales están a cargo de las entidades territoriales.

Una vez proferida la sentencia condenatoria la persona será trasladada al establecimiento penitenciario que corresponda o entrará a gozar de la medida sustitutiva de la prisión, si así lo ha determinado el juez de conocimiento.

**Parágrafo 1º.** En las cárceles de detención preventiva se implementarán pabellones destinados especialmente para el funcionamiento de los centros de arraigo transitorio.

**Parágrafo 2º.** Conforme a lo establecido en el artículo 307 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el término de las medidas de aseguramiento preventivas no podrá exceder más de un (1) año. Una vez vencido este término, el Juez de Control de Garantías, a petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de la víctima, podrá sustituir la medida de aseguramiento por una medida no privativa de la libertad, preservando el adecuado funcionamiento de la administración de justicia y el respeto al debido proceso.

**ARTÍCULO 32.** Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

**Parágrafo 8º.** En los casos de traslado por protección debido a la participación en una riña, la autoridad de policía deberá informar de inmediato a Medicina Legal sobre las circunstancias del traslado, para que esta entidad realice la valoración de las lesiones y emita un dictamen sobre la gravedad de las mismas. Este dictamen será determinante para que, dentro de un plazo máximo de doce (12) horas, se evalúe la necesidad de tomar acciones judiciales o medidas adicionales, garantizando siempre la protección de los derechos fundamentales y asegurando el cumplimiento de las medidas necesarias para la seguridad y convivencia.

**ARTÍCULO 33.** Adiciónese el artículo 155A a la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 155A. Centros Asistenciales y garantía de atención en traslado por protección.** La Policía Nacional en coordinación con las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) deberán garantizar el traslado efectivo de estas personas para su atención inmediata en los centros médicos, en los casos previstos en los literales C), D) y E) del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016. Dicha atención deberá ser prestada de forma continua hasta que las causas que motivaron el traslado por protección hayan desaparecido, garantizando en todo momento la protección de los derechos fundamentales de la persona, la dignidad humana y su derecho a la salud.

**ARTÍCULO 34.** Adiciónese un numeral al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 307. Medidas de aseguramiento.** Son medidas de aseguramiento:

A. Privativas de la libertad

1. Detención preventiva en establecimiento de reclusión;

2. Detención preventiva en la residencia señalada por el imputado, siempre que esa ubicación no obstaculice el juzgamiento;

3. Detención preventiva en un Centro de Arraigo Transitorio.

**ARTÍCULO 35.** Modifíquese el artículo 24, Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 24. ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN PARA INIMPUTABLES POR TRASTORNO MENTAL PERMANENTE O TRANSITORIO CON BASE PATOLÓGICA Y PERSONAS CON TRASTORNO MENTAL SOBREVINIENTE.** Estos establecimientos están destinados a alojar y rehabilitar a inimputables por trastorno mental, según decisión del juez de conocimiento previo dictamen pericial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a aquellas personas a quienes se les sustituye la pena privativa de la libertad por internamiento en este tipo de establecimientos como consecuencia de un trastorno mental sobreviniente. En ningún caso este

tipo de establecimiento podrá estar situado dentro de las cárceles o penitenciarías.

Estos establecimientos tienen carácter asistencial, deben especializarse en tratamiento psiquiátrico, rehabilitación mental con miras a la inclusión familiar, social y laboral.

La construcción, custodia y vigilancia externa de estos establecimientos estará a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. En todo caso, contarán con personal especializado en salud mental en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 105 del presente Código y con estricto cumplimiento de los estándares de calidad que para tal efecto determine el Ministerio de Salud y Protección Social en reglamentación que expida para tal efecto dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley.

**PARÁGRAFO 1º.** En los casos en los que el trastorno mental sea sobreviniente y no sea compatible con la privación de la libertad en un centro penitenciario y carcelario, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, o el juez de garantías si se trata de una persona procesada, previo dictamen del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, otorgarán la libertad condicional o la detención hospitalaria para someterse a tratamiento psiquiátrico en un establecimiento destinado para inimputables y con las condiciones de seguridad de tales establecimientos, en el marco del régimen especial que aplique para el sistema de salud de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Una vez se verifique mediante dictamen del Instituto de Medicina Legal que ha cesado el trastorno, la persona retornará al establecimiento de origen.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Los anexos o pabellones psiquiátricos existentes serán reemplazados de manera gradual por los establecimientos de que trata el presente artículo, una vez estos sean construidos y puestos en funcionamiento.

**PARÁGRAFO 2º.** La obligación de prestar el servicio de atención diferencial psiquiátrica, rehabilitación y custodia de los inimputables por trastorno mental, así como de las personas con trastorno mental sobreviniente, en establecimientos de reclusión asistencial, no podrá ser evadida bajo ninguna circunstancia, ni podrá ser delegada a entidades no especializadas en salud mental.

Los Entes de Control deberán adelantar las investigaciones correspondientes por las irregularidades o actuaciones indebidas en la prestación del servicio de atención diferencial psiquiátrica.

En ningún caso se podrá suspender o interrumpir la prestación de este servicio bajo el argumento de limitaciones presupuestales o logísticas, por lo que las Autoridades y Entidades competentes deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar su continuidad y calidad.

**ARTÍCULO 36. TRANSITORIO: FINANCIACIÓN DE LAS OBLIGACIONES.**

El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento CONPES en un término no mayor a seis (6) meses desde la expedición de la presente ley, para garantizar la financiación necesaria para su cumplimiento y ejecución, teniendo en cuenta los recursos asignados a los Entes Territoriales del Sistema General de Participaciones.

**ARTÍCULO 37. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Congresoista,

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante la Cámara por Boyacá Pacto Histórico	
--	--

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**OBJETO**

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo precisar las funciones de los actores que intervienen en el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano (SPC), particularmente a nivel territorial. Si bien la Ley 65 de 1993 regula las funciones de las distintas entidades en la Política Penitenciaria y Carcelaria, se ha identificado una ambigüedad normativa alrededor de las competencias específicas de las entidades territoriales, lo cual se traduce en una superposición de responsabilidades y un déficit de cumplimiento de los fines esenciales de la política criminal.

El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado por la Corte Constitucional en su más reciente jurisprudencia, ha exhortado al Congreso de la República para que regule las obligaciones que se encuentran a cargo de las entidades territoriales en la Política Penitenciaria y Carcelaria, atendiendo a la situación financiera, los índices de criminalidad, los índices de hacinamiento y demás indicadores de orden local, teniendo en cuenta las condiciones críticas de hacinamiento y vulneración de derechos humanos que se vive en los Centros de Detención Transitorios.

Esta problemática se ve profundizada por la ineficacia en materia de sanciones disciplinarias frente al incumplimiento del avance progresivo en materia de derechos que debe tener el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano y las órdenes establecidas por la Corte Constitucional, fundamentándose en la ambigüedad del responsable y la función especificada. Además, no hay claridad jurídica suficiente para hacer una distinción regulada entre la sanción policiva y la detención preventiva penal.

Por lo anterior, la presente ley busca contribuir a la solución de estas problemáticas a través de un proceso de puntualización de roles y redistribución de competencias en el Sistema Penitenciario,



articulando los niveles nacional y local y facilitando la aplicación efectiva de los principios que deben guiarlo, enfocados en la resocialización de la Población Privada de la Libertad (PPL) y en la búsqueda del respeto a los Derechos Humanos.

### TRÁMITE

La presente ley surge después de una detallada investigación realizada por el Centro de Pensamiento Pospensados (CDPP) de la Universidad Nacional de Colombia en conjunto con el equipo de la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del Representante a la Cámara Pedro Suárez Vacca, en la que a partir del problema constitucional ya identificado, se inició con un proceso de caracterización por matriz de los actores, competencias e interrelaciones jerárquicas y procesuales dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario, encontrando concentración de funciones en actores que no tienen la capacidad y el presupuesto suficiente para resolver las necesidades especificadas en las órdenes de mejora progresiva en el Sistema, además de vacíos en las competencias de los entes territoriales.

### JUSTIFICACIÓN

#### 1. La resocialización

En la escuela jurídico-penal colombiana y acorde al bloque de constitucionalidad, la resocialización es el fin principal de la pena, bajo el entendido que “el modelo rehabilitador excluye a la prisión como primera opción”<sup>1</sup>, pues este proceso ocurre de mejor manera en libertad, dejando aquella reservada a la imposibilidad de realizar el tratamiento rehabilitador sin el internamiento”<sup>2</sup>. Lo contrario “hace que el Sistema Penitenciario y Carcelario se convierta en un sistema multiplicador de conflictos que genera más y mejores delincuentes (la cárcel como universidad del delito), resultando al final más costoso para el conglomerado social”<sup>3</sup>.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional establece a la readaptación y la corrección como partes del término resocialización<sup>4</sup>, además del marco legal internacional y los principios humanistas como orientadores del proceso<sup>5</sup>, determinando que la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad se constituyen en

obligaciones institucionales<sup>6</sup>. Adicionalmente, se establece al trabajo como la obligación básica dentro de los centros de reclusión para las Personas Privadas de la Libertad<sup>7</sup>. La socialización, en este marco jurisprudencial, tiene alcances incluso sobre la convivencia y la seguridad, pues es definida como la necesidad de asegurar con la pena la convivencia pacífica entre los colombianos<sup>8</sup>.

Según jurisprudencia de este mismo tribunal, existe una comprensión formal y adecuada de los elementos que requiere el interno para resocializarse efectivamente, esto es: “este proceso se obtiene a través del trabajo, el estudio, la disciplina, la instrucción, la cultura, el deporte, la recreación y las relaciones de familia”<sup>9</sup>, además de la ampliación de “opciones de contacto con la sociedad extramuros”<sup>10</sup>, pero una confusión entre el proceso de transformación que debe tener el delincuente con su disciplinamiento como buen interno<sup>11</sup>. También es preciso agregar que “no existen políticas públicas alrededor de lo que el condenado aprende dentro de las cárceles”<sup>12</sup> y tampoco un seguimiento al proceso de “reinserción social de quien ha cometido un delito, en la Política Criminal”<sup>13</sup>.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia da una definición más precisa del concepto, siendo posible su ejecución a través del tratamiento penitenciario:

“Por resocialización se entiende la acomodación y adaptación de una personalidad al medio del cual se desprendió en razón de la conducta y del delito cometido. Búscase con ella que el hombre vuelva al seno social desprovisto de aquellos motivos, factores, estímulos, condiciones o circunstancias que, contextualmente, lo han podido llevar a la criminalidad, con el propósito de evitar que reincida,

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-261, 1996; C-012 de 2001; C-227 de 2014; T-1190, 2003; T-077/2013.

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-580, 1996; C-184 de 1998; T-121/93; T-009/93; T- 718/1999; T-286/2011.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-026, 1995. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-026-95.htm>.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-274/05, T-1275/05 y T-572/09.

<sup>10</sup> RUEDA, M. Función de ejecución de penas y medidas de seguridad. 2010. Bogotá. Consejo Superior de la Judicatura (Sala Administrativa) y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

<sup>11</sup> INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC. Informe estadístico. Marzo de 2016. Oficina asesora de Planeación. Grupo de Estadística.

<sup>12</sup> PICO HERNÁNDEZ, Pedro Alejandro. El código penitenciario y el tratamiento del trabajo. 2014. Revista *CES DERECHO* Volumen 5. No. 1 Enero-junio. P.12.

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-762 de 2015, Magistrado ponente: Gloria Ester Ortiz Delgado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>.

<sup>1</sup> CULLEN, F.; GILBERT, K. Reaffirming Rehabilitation. Cincinnati: Anderson Publishing, 1982, p. 30.

<sup>2</sup> HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Norberto. La resocialización como fin de la pena. 2017. Cuaderno CRH, Salvador, v. 30, 81, p. 539-559, Set./Dez. <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v30n81/0103-4979-ccrh-30-81-0539.pdf>. P.540.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-762 de 2015, Magistrado ponente: Gloria Ester Ortiz Delgado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-549, 1994; C-394, 1995.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-430, 1996; C-656 de 1996; C-144 de 1997; C-592 de 1998; C-1112 de 2000; C-329 de 2003; C-397 de 2010.

es decir, que caiga de nuevo en el comportamiento delictivo”<sup>14</sup>.

## **2. Fundamentos constitucionales y legales. Estado de Cosas Inconstitucional:**

El Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia se encuentra desde hace más de 20 años en una declarada situación generalizada de violación de derechos humanos de las Personas Privadas de la Libertad (PPL). La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre el tema con la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), siendo la primera vez en el año 1998 con la Sentencia T-153 del mismo año, en la que la Corporación ofrece un análisis detallado de la situación de las cárceles del país, revelando un panorama alarmante de hacinamiento extremo y condiciones inhumanas.

Las inspecciones judiciales del momento mostraron que en varias prisiones los internos dormían en el suelo, y celdas diseñadas para albergar a una persona contenían de tres a seis personas privadas de la libertad. El problema del hacinamiento no era exclusivo de un solo establecimiento, sino que afectaba a todo el Sistema Penitenciario y Carcelario, alcanzando un 45.3% de sobrepoblación. Entre las causas identificadas se mencionaron la falta de estándares de espacio por PPL, el mantenimiento inadecuado de las instalaciones y una política criminal ineficiente. Se evidenciaron además problemas de servicios públicos deficientes, corrupción, extorsión y la falta de programas efectivos de resocialización.

En 2013, la Sentencia T-388 reconoció avances en la creación de nuevos cupos carcelarios, pero también destacó que persistían problemas estructurales. Por ello, la Corte declaró un nuevo ECI, centrando su análisis en las deficiencias de la política criminal colombiana, la cual fue calificada como desarticulada, incoherente y más orientada a la seguridad nacional que a la resocialización de los internos. Se advirtió que las cárceles se habían convertido en “universidades del delito” debido a la falta de programas efectivos de resocialización y a las condiciones precarias de reclusión.

La Corte también señaló que, aunque el hacinamiento era uno de los problemas más visibles, había otras fallas graves, como la atención médica inadecuada, la escasez de agua potable, y la falta de seguridad y salubridad en los centros penitenciarios, debido a la grave situación, se exigía una intervención coordinada entre diversas entidades estatales y esfuerzos presupuestales significativos, a pesar de la congestión judicial que dificulta las soluciones. En este contexto, la Corte estableció estándares mínimos para garantizar la dignidad de la PPL y emitió órdenes para mejorar las condiciones carcelarias, como la implementación de brigadas jurídicas, el cierre de establecimientos que no

cumplieran con condiciones dignas y la intervención de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

En 2015, la Sentencia T-762 aportó una visión más profunda sobre la necesidad de reformar la política criminal del país para enfrentar de manera adecuada la crisis penitenciaria, asimismo la Corte afirmó que el problema no podía resolverse únicamente con la creación de más cupos carcelarios, sino que requería un cambio estructural en la política criminal. Esta política fue criticada por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, volátil y débil.

Adicional a lo anterior, se identificaron problemas relacionados con la prestación de servicios de salud en las cárceles, donde se registraban demoras en la atención médica y deficiencias en la infraestructura sanitaria. Las condiciones de higiene eran deplorables, con falta de agua potable y baterías sanitarias insuficientes, lo que agravaba la situación de las PPL. Por lo anterior, el fallo emitió órdenes para que la política criminal respetara un estándar constitucional mínimo y estableció plazos para adoptar medidas a corto, mediano y largo plazo, buscando así corregir las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

Finalmente, en 2022, la Sentencia SU-122 declara un nuevo ECI pero extendiéndose a los Centros de Detención Transitoria. La Corte enfatizó que la situación en estos lugares era incluso más crítica que en los establecimientos penitenciarios, con hacinamiento extremo, alimentación deficiente y escaso acceso a servicios de salud. También destacó que las estaciones de policía y las Unidades de Reacción Inmediata (URI) no eran adecuadas para mantener personas privadas de la libertad más allá de 36 horas, como establece la ley.

La Corte subrayó que la falta de recursos no podía justificar el incumplimiento de las obligaciones del Estado hacia las personas privadas de libertad, denunciando que en estos centros se privaba a los internos del acceso a actividades que les permitieran redimir sus penas, afectando negativamente su proceso de resocialización. La infraestructura era inadecuada para una reclusión prolongada, lo que generaba conflictos y agravaba las condiciones de la PPL. Además, se mantenía una deficiente separación entre hombres y mujeres, y las condiciones sanitarias eran indignas.

## **3. Entes de control**

En virtud del artículo 113 de la Constitución Política, además de los órganos que integran las tres ramas del Poder Público existen otras instituciones autónomas e independientes encargadas del control y veeduría de las funciones del Estado, además de la formación de facilitación del interrelacionamiento entre Estado y sociedad civil; entre ellos, destaca la labor de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, así como sus representantes territoriales.

<sup>14</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 12694. 1999. Sala de Casación Penal. M. P.: Álvaro Orlando Pérez Pinzón. Bogotá, Colombia.

Este modelo de Estado que quedó plasmado en el artículo 113 de la Constitución buscaba establecer un sistema de mutuo control entre diversas entidades del Estado con base en la idea de *checks and balances*, o frenos y contrapesos, de acuerdo con la cual es necesario evitar la concentración del poder en las instituciones del Estado para impedir así el despotismo. En Colombia, particularmente, se le ha asignado a la Procuraduría General de la Nación la guarda y promoción de los derechos humanos, así como la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (artículo 118, Constitución Política). La Contraloría General de la República, por su parte, tiene a cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de los resultados de la administración (artículo 119, Constitución Política).

Apesar de que la Corte Constitucional ha exhortado a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación a realizar una vigilancia permanente de las condiciones de los distintos centros de reclusión del país, -con el fin de verificar el nivel de garantía de los derechos fundamentales de la PPL-, actualmente no existen estrategias coordinadas que permitan ejercer una vigilancia y control efectivos a la Política Penitenciaria y Carcelaria. Si bien tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría General de la Nación cuentan con dependencias encargadas del tema carcelario y penitenciario, la multiplicidad de actores que intervienen en el sistema hacen que sea imposible en la práctica ejercer una vigilancia y sanción efectiva de todos los intervinientes en la ejecución de la Política Penitenciaria y Carcelaria.

#### 4. Pesos y contrapesos

El principal actor dentro del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario es el Ministerio de Justicia y del Derecho, encargado de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en asuntos carcelarios y penitenciarios, de acuerdo con el Decreto 1427 de 2017. El Ministerio de Justicia y del Derecho se constituye así en la principal entidad del sector central de la Rama Ejecutiva en materia penitenciaria y carcelaria, encargada además de la coordinación entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial y el Ministerio Público para la consolidación de la política pública en materia criminal.

Del mismo modo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) —entidad adscrita al Ministerio de Justicia—, se constituye también en uno de los principales actores del Sistema, encargado de la ejecución de la política penitenciaria, la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad, el diseño de planes, programas y proyectos necesarios para la política penitenciaria y carcelaria, entre otras funciones consignadas tanto en la Ley 65 de 1993 como en el Decreto 4151 de 2011. El Inpec tiene a cargo la custodia y vigilancia tanto de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), como de las cárceles departamentales y municipales a través de convenios públicos.

Además de lo anterior, el Inpec tiene la obligación legal de recibir a la población privada de la libertad con situación jurídica de sindicada —es decir, aquellos a cargo de las entidades territoriales— cuando municipios y/o departamentos carezcan de sus propias cárceles, en virtud del artículo 19 del Código Penitenciario y Carcelario. Esto quiere decir que, en la práctica, el Inpec se encarga de toda la población privada de la libertad del país, salvo contadas excepciones.

Además del Ministerio de Justicia y el Inpec, otro de los actores principales dentro del sistema es la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), que nació con el Decreto número 4150 de 2011 el cual escinde las funciones de servicios y construcción del Inpec para asignarlas a esta nueva entidad. El Uspec, por tanto, es la entidad encargada de desarrollar e implementar planes, programas y proyectos en materia logística y administrativa para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios. A pesar de ser una entidad con funciones muy similares al Inpec, la Uspec tiene un enfoque más centrado en la planificación y el desarrollo de proyectos, no en la custodia directa de la población privada de la libertad. Sin embargo, su funcionamiento ha abarcado múltiples problemáticas sin solución a las ya existentes.

Ahora bien, es posible afirmar que estas tres entidades —Ministerio de Justicia y del Derecho, Inpec y Uspec— constituyen la tríada básica del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, pues concentran buena parte de las funciones principales dentro del mismo y sus fines misionales están encaminados, justamente, hacia la ejecución adecuada de la política penitenciaria y carcelaria. El cual proyecta la necesidad de reorganizar las competencias en el sistema, para equilibrar las funciones y las sobrecargas de las instituciones.

#### 5. Normas internacionales sobre el tratamiento de la PPL

El Sistema Penitenciario y Carcelario cumple una función esencial en el marco de la justicia penal, orientándose tanto a la protección de la sociedad como a la resocialización de las PPL. En Colombia, la situación carcelaria ha estado marcada por serios problemas de hacinamiento, condiciones de vida precarias, falta de acceso a servicios básicos, problemas que han sido denunciados por diversas organizaciones internacionales de derechos humanos. Este proyecto de ley responde a la necesidad de armonizar el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano con los estándares internacionales, a fin de garantizar los derechos fundamentales de la PPL y avanzar hacia un sistema orientado a la resocialización.

A nivel internacional, el tratamiento de las personas privadas de la libertad se rige por un conjunto de instrumentos que Colombia ha suscrito y ratificado, comprometiéndose así a cumplir con los estándares allí establecidos. Entre los principales



instrumentos se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 1955 y revisadas en 2015.

Las Reglas Nelson Mandela establecen que “todos los reclusos deberán ser tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínseco como seres humanos” (ONU, 2015). Este principio se conecta directamente con el artículo 1° de la DUDH, que declara que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. En el contexto penitenciario colombiano, este principio implica el compromiso de las autoridades para proporcionar condiciones de vida adecuadas en las cárceles, garantizando un trato humanitario para todos los internos, independientemente de la naturaleza de sus delitos.

El hacinamiento extremo en las cárceles colombianas es una de las principales vulneraciones al derecho a la dignidad humana. De acuerdo con informes de la Defensoría del Pueblo, en 2023, el sistema carcelario colombiano presentaba una sobrepoblación que alcanzaba un 130%, lo que limita gravemente el espacio vital de cada persona privada de la libertad, dificultando el acceso a servicios esenciales (Defensoría del Pueblo, 2023). Esto es incompatible con las disposiciones de las Naciones Unidas, que establecen que cada persona privada de la libertad debe disponer de suficiente espacio, junto con el acceso a instalaciones adecuadas de saneamiento, alimentación y atención médica (ONU, 2015).

El artículo 5 de la DUDH y el artículo 7 del PIDCP prohíben expresamente la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La Convención contra la Tortura también establece la obligación de los Estados para prevenir y sancionar estos actos. El sistema penitenciario colombiano debe adoptar protocolos eficaces para prevenir el abuso, así como establecer mecanismos independientes de denuncia (CPT, 2018).

Por otro lado, las Reglas Nelson Mandela (ONU, 2015) también mencionan la importancia de prestar atención médica adecuada y de calidad a las personas privadas de la libertad. En Colombia, el acceso a la salud en las prisiones es limitado, con una carencia evidente de personal médico, equipos e insumos para la atención adecuada. Esto representa un incumplimiento directo de los estándares internacionales que obligan al Estado a asegurar que los internos puedan recibir tratamiento médico de calidad. La Defensoría del Pueblo ha identificado que múltiples muertes en los centros de reclusión son evitables y que, en numerosos casos, estas se deben a la falta de atención médica oportuna (Defensoría del Pueblo, 2023).

Otro objetivo fundamental del sistema penitenciario, según las Reglas Nelson Mandela y el PIDCP, es promover la resocialización de la población pospenada. Este enfoque está basado en la premisa de que la privación de la libertad debe ser utilizada como el espacio para que las PPL desarrollen habilidades individuales para la productividad y de reconstrucción del tejido social roto por la comisión de un delito. Con esta idea el sistema colombiano ha sido criticado por su enfoque punitivo y por la falta de programas efectivos de resocialización, la ausencia de actividades educativas, laborales y recreativas, limitando el desarrollo personal de la PP y perpetuando ciclos de reincidencia. En este sentido, el proyecto de ley propone que el Estado asuma la responsabilidad de implementar programas que fomenten la educación y el trabajo al interior de las cárceles, como un medio para promover su eventual retorno a la sociedad.

Para concluir este proyecto de ley tiene como objetivo fundamental adecuar el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano a los estándares internacionales de Derechos Humanos, promoviendo un cambio hacia un modelo de justicia restaurativa. La implementación de estas normas internacionales permitirá mejorar las condiciones de vida en las prisiones, garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y avanzar hacia un sistema que priorice la dignidad, la salud y la resocialización de la población pospenada en la sociedad.

## **6. Participación académica:**

Las instituciones académicas desempeñan un papel fundamental en la sociedad en la creación de nuevos conocimientos, entendiendo así los fenómenos sociales que son conflictuantes para la comunidad civil de entender. Es así como la comunidad académica contribuye a la formulación de teorías, modelos y ciclos que explican comportamientos sociales y que proporcionan bases sólidas para la interpretación de problemáticas complejas. Su labor no solo enriquece el acervo cultural y científico, sino que también impulsa el desarrollo de políticas públicas más efectivas, resolviendo múltiples conflictos dentro de una comunidad.

En el ámbito de la política criminal, la participación de los académicos es crucial para abordar de manera integral los desafíos que enfrenta este campo. Por ello, este proyecto de ley apuesta por ampliar y fortalecer su participación en el diseño, implementación así como el seguimiento de políticas criminales, la cual conlleva a una colaboración interdisciplinaria que garantiza un estudio integral de estos desafíos y la formulación de alternativas complejas para su superación.

Para reforzar este enfoque, es esencial promover la investigación continua en el área de la política criminal y el Sistema Penitenciario y Carcelario, fomentando estudios y proyectos especializados, lo cual permitirá desarrollar políticas más efectivas a

largo plazo, contribuyendo a la mejora progresiva de derechos.

### 7. Veeduría y Participación Ciudadana

La veeduría ciudadana es un mecanismo utilizado por la ciudadanía para ejercer control sobre los bienes públicos, procesos de instituciones públicas y demás actividades y/o servicios que se realicen en torno a lo público y en los cuales el Estado colombiano tiene participación. En Colombia la veeduría ciudadana se estableció en la Constitución de 1991.

No es extraño afirmar que las políticas públicas referentes al Sistema Penitenciario y Carcelario que se han desarrollado en Colombia han presentado graves irregularidades y se mantiene en un estado de violación constante de los DD. HH., por lo que la veeduría ciudadana cobra especial importancia en este proyecto, pues el ingreso de un nuevo actor interesado en el debate de la política pública hace que esta tenga otro tipo de movilidad y orientación, además de la visibilización de los reiterados incumplimientos ante la opinión pública.

### 8. Autonomía en las Entidades Territoriales

El Código Penitenciario y Carcelario les asigna también algunas funciones a las entidades territoriales para la concreción de la política penitenciaria y carcelaria a nivel local. El artículo 17 del Código establece que:

Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Bogotá la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravención que impliquen privación de la libertad (artículo 17, Ley 65 de 1993, subrayado fuera del texto).

La norma dispone que las entidades territoriales son responsables de los detenidos preventivos que la justicia ha decidido mantener reclusos mientras se adelantan sus procesos penales. Esta responsabilidad implica que dichas entidades deben garantizar el sostenimiento de estas personas, ya sea; (i) mediante la construcción y operación de cárceles propias para albergarlas o (ii) delegando la custodia y vigilancia de esta población al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), quien se encargaría de los sindicados en establecimientos penitenciarios de orden nacional.

De acuerdo con los artículos 17 a 19 de la mencionada ley y la interpretación que de estos ofrece, la Corte Constitucional señala la obligación de las entidades territoriales de asumir la gestión de las Personas Privadas de la Libertad (PPL) en calidad de sindicados o detenidos preventivamente, señalando la necesidad de que estas entidades se encarguen de la atención de esta población de manera eficiente.

Dado que Colombia es un Estado descentralizado, el Gobierno nacional comparte competencias con los territorios para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Estado Social de Derecho.

Sin embargo, la complicación surge cuando se identifica que el Código Penitenciario y Carcelario menciona de manera general las responsabilidades de los distintos niveles territoriales, sin ofrecer una especificación clara sobre las obligaciones particulares de departamentos, municipios, distritos y áreas metropolitanas u otros en la gestión penitenciaria, ocasionando así esta falta de claridad normativa que ha dificultado la coordinación eficiente entre las diferentes instancias del Estado.

Es fundamental que cada nivel de gobierno cumpla de manera efectiva sus funciones para que el Sistema opere adecuadamente, siendo así la colaboración coordinada entre los entes territoriales y el Gobierno central indispensable para garantizar que las condiciones de reclusión respeten los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y contribuyan al propósito de resocialización que debe guiar la política criminal del país.

### IMPACTO FISCAL.

El artículo 7° de la Ley 819 del 2003 estipula que “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. Esto con la finalidad de garantizar la racionalidad de la actividad legislativa al asegurar que las leyes presenten una armonía con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades competentes, permitiendo una aplicación efectiva de estas, tal como lo estipula la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 del 2007.

No obstante, la Corte Constitucional en la sentencia mencionada anteriormente, advierte que la responsabilidad de demostrar la incompatibilidad de un proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo recae principalmente sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien posee los conocimientos y recursos necesarios para intervenir durante el proceso legislativo e ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del mismo. Sumado a esto, agrega que la interpretación de este artículo se debe hacer con el propósito de que las leyes consideren las realidades económicas, pero sin imponer barreras al ejercicio legislativo ni otorgar al Ministerio de Hacienda un poder de veto sobre las mismas.

### CONFLICTO DE INTERESES

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, corresponde enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de

Ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“**ARTÍCULO 1°** El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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

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

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

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

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este Proyecto Ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen de la discusión y votación. Sin embargo, esto no exime al Congresista a hacer una valoración sobre su condición particular y eventuales conflictos de interés.

#### REFERENCIAS

- Cámara de Representantes. (2022). Respuesta de la USPEC. Recuperado de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-11/RESPUESTA%20USPEC.pdf>.

- Consejo de Estado. (2022). Acción de grupo: Providencias 198-18001-23-33-000-2013-00216-01(AG). Recuperado de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2022/providencias198\\_18001-23-33-000-2013-00216-01](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2022/providencias198_18001-23-33-000-2013-00216-01).

- Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU-122 del 31 de marzo del 2022. M. P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>.

- Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>.

- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, expedientes T-137.001 y 143.950. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>.

- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-153 del 28 de abril de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>.

- Defensoría del Pueblo (2023). Informe sobre el estado de los derechos humanos en los centros de reclusión en Colombia: Puedes encontrar informes recientes en el sitio oficial de la Defensoría del Pueblo. Busca en la sección de publicaciones o informes anuales sobre el sistema penitenciario.

- Méndez, J. (2020). Derechos Humanos y sistema penitenciario: desafíos para América Latina: Este tipo de publicación puede estar disponible en la biblioteca digital de CEPAL o en bases de datos académicas como JSTOR o Google Scholar.

- ONU (2015). Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela): Las puedes encontrar directamente en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) o buscando “Reglas Nelson Mandela” en el buscador del sitio.

- OACNUDH (2022). Informe sobre los derechos de los reclusos pertenecientes a minorías étnicas en Colombia: También está disponible en el sitio web de la OACNUDH.

- CPT (2018). Manual de buenas prácticas para la prevención de la tortura en centros penitenciarios: Para documentos del Comité para la Prevención de la Tortura, revisa el sitio del Consejo de Europa o busca directamente “CPT manual for the prevention of torture” en el sitio web del Consejo.

- Ley 65 de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. 20 de agosto de 1993. D. O. No. 40.999.

- Ley 599 del 2000. Por la cual se expide el Código Penal. 24 de Julio de 2000. D. O. No. 44.097.

- Ley 906 del 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. 1 de septiembre de 2004. D. O. No. 45.658.

- Ley 1801 del 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 29 de julio de 2016. D. O. No. 49.949.

- Personería de Medellín. (2023). Hacinamiento, fallas estructurales y problemas de alimentación: Los hallazgos de la Personería de Medellín en la cárcel El Pedregal. Recuperado de <https://www.personeriamedellin.gov.co/hacinamiento-fallas-estructurales-y-problemas-de-alimentacion-los-hallazgos-de-la-personeria-de-medellin-en-la-carcel-el-pedregal/>



Política Criminal. (2022). Informe 14 - ECI: Cárceles. Recuperado de <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/SEGUIMIENTO-ECI/Informe%2014%20-%20ECI%20Ca%CC%81rceles.pdf>.

- Universidad Externado de Colombia. (2022). Tercer entregable Capstone - Minjusticia. Recuperado de <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2022/09/Tercer-Entregable-Capstone-Minjusticia.pdf>.

Del Congresista,

<p><b>PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA</b> Representante la Cámara por Boyacá Pacto Histórico</p>	

SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

El día 19 de Marzo del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley  Acto Legislativo

No. 555 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: Dr. Pedro José Suárez

SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 342 - viernes, 21 de marzo de 2025

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 548 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 555 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica el Código Penitenciario y Carcelario sobre competencias de los Entes Territoriales y se dictan otras disposiciones..... 6