

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL****Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 172 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia**

Proyecto	Proyecto de Ley número 172 de 2016 Senado
Título	Por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia
Autor	Senadora Nidia Marcela Osorio Salgado
Fecha de Presentación	2 de noviembre de 2016
Estado Actual	Pendiente designar ponentes en Senado para primer debate
Referencia	Concepto 10.2017

\*\*\*

El día jueves 7 de febrero de 2017 se adelantó en el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal la discusión del Proyecto de Ley 172 de 2016 Senado, que tiene como propósito proponer algunos mecanismos para mejorar las condiciones del sistema penitenciario. La discusión y las consideraciones que se presentan a continuación se realizan de acuerdo con el texto radicado en el Senado de la República y publicado en las Gacetas del Congreso número 961 y 982 de 2016<sup>1</sup>. La iniciativa no ha comenzado a ser debatida en el Senado de la República.

**1. Contenido de la propuesta del Proyecto de Ley número 172 de 2016 Senado**

La iniciativa bajo examen se compone de diez artículos, distribuidos en cuatro capítulos. El primer capítulo se ocupa de formular los principios y el objeto del Proyecto de Ley, el cual busca crear mecanismos para mejorar las condiciones del sistema penitenciario del país, teniendo presente, como principios orientadores de la acción, la dignidad humana, la resocialización, el respeto por los derechos de las personas privadas de la libertad y la prohibición de los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

<sup>1</sup> Proyecto de Ley número 172 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario en Colombia. Documento disponible en la página web del Senado de la República, [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co). Recuperado de: <http://190.26.211.101:81/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2016%20-%202017/PL%20172-16%20MEJORAMIENTO%20CARCELARIO%20MODIFICADO%20A%20LEY%20ORDINARIA.pdf>.

En el segundo capítulo se desarrollan los mecanismos que buscan mejorar las condiciones del sistema penitenciario del país. Son tres los que se plantean. El primer mecanismo se formula en el artículo 3 y se relaciona con la vinculación por parte de la empresa e industria a personas privadas de la libertad en sus procesos económica, resultando de ello la posibilidad de la deducción de sus compromisos tributarios hasta un 100% de la remuneración pactada con los internos vinculados.

El segundo mecanismo se propone en el artículo 4 de la propuesta y consiste, de manera similar que en el caso anterior, la deducción de los compromisos tributarios de las empresas, según las destinaciones que realicen para el mejoramiento de las condiciones físicas y tecnológicas de los establecimientos de reclusión.

En el tercer mecanismo se propone en el artículo 5 y consiste en el establecimiento de ventajas comparativas de las empresas que vinculan personas privadas de la libertad en procesos de contratación estatal por medio de licitación pública.

De otro lado, en el tercer capítulo del Proyecto de Ley se establecen los requisitos generales para la vinculación de las personas privadas de la libertad a los proyectos laborales que se desarrollen en los centros de reclusión. El artículo 7, en tal sentido, establece como requisito contar con un certificado de buena conducta acreditada por el consejo de disciplina del centro de reclusión respectivo. El artículo 8, por su parte, desarrolla los derechos de las personas privadas de la libertad que deben considerarse al momento de la ejecución de las actividades objeto de regulación; entre estos se menciona que se tiene derecho a: afiliación al sistema de seguridad social; una retribución económica; al término de la condena, a ser beneficiado por el mecanismo de protección al cesante; a la redención de pena en los términos de la Ley 65 de 1993.

2

Por último, en el capítulo cuarto, sobre disposiciones finales, se establece la competencia para que el Gobierno Nacional reglamente la materia establecida en la ley y se dispone la entrada en vigencia de la misma a partir de su publicación.

## **2. Observaciones político-criminales al Proyecto de Ley número 172 de 2016 Senado**

El Consejo Superior de Política Criminal considera que, en términos generales, la iniciativa examinada resulta ser una contribución conveniente para la vinculación de sectores de la sociedad civil en actividades de inclusión socio-laboral de las personas privadas de la libertad. En ese sentido emitirá un concepto favorable, no sin antes presentar una serie de comentarios sobre la iniciativa, con el propósito de que sean considerados, tanto por la autora de la iniciativa, como por el Congreso de la República, en el marco de la deliberación democrática que caracteriza a la actividad legislativa en nuestro país.

Los comentarios a la iniciativa están relacionados con **(1)** la necesidad de mayor consistencia entre la exposición de motivos y las propuestas del Proyecto de Ley; **(2)** el respaldo empírico con el que se debe contar para tomar decisiones sobre los mecanismos propuestos; **(3)** la compatibilidad de la propuesta con otras que se están adelantando, relacionadas con la regulación del trabajo penitenciario en Colombia; y **(4)** los requisitos de acceso por parte de las personas privadas de la libertad a los mecanismos establecidos en la propuesta.

### **2.1. Sobre la exposición de motivos del Proyecto de Ley 172 de 2016 Senado**

En la exposición de motivos del proyecto bajo examen se menciona con especial acento que el estado de cosas inconstitucionalidad en el sistema penitenciario en Colombia compromete de manera drástica las condiciones necesarias para asegurar la integridad de la población privada de la libertad. Sin embargo, la breve presentación del mismo no permite avizorar con suficiente claridad cómo se articula la propuesta concreta con la superación de tal situación.

Esto resulta de vital importancia porque es claro que entre más se fortalezcan las posibilidades de vinculación de la población privada de la libertad con otros ámbitos más allá de lo penitenciario, mayores posibilidades de éxito se puede tener en la expectativa resocializadora de las sanciones penales. No obstante, entre el proyecto bajo análisis y su exposición de motivos existe una brecha considerable en la que no se puede entender con precisión cómo los mecanismos propuestos mejoran las condiciones del sistema penitenciario. Dicho de otro modo, resulta importante precisar en qué sentido y hasta qué punto (i) la vinculación industrial y empresarial, (ii) los incentivos para empresas que participen del mejoramiento de las condiciones físicas y tecnológicas de los establecimientos, y (iii) las ventajas comparativas en licitaciones públicas, contribuyen a superar la crisis del sistema penitenciario.

3

### **2.2. Sobre el respaldo empírico que requieren las medidas propuestas en el Proyecto de Ley 172 de 2016 Senado**

Íntimamente vinculado con lo anterior, en este caso resulta de vital importancia que en la exposición de motivos se cuente con el respaldo empírico que permita analizar con mayor detenimiento varias de las propuestas que se plantean, en especial las relacionadas con (i) exenciones tributarias y con (ii) ventajas comparativas en la contratación estatal.

Estos estímulos y ventajas, si bien resultan ser mecanismos con cierto atractivo para la contribución de la inserción social y laboral de las personas privadas de la libertad, *pueden* resultar contraproducentes y afectar, por ejemplo, los procesos de contratación pública.

El Consejo Superior de Política Criminal reconoce que para despejar las dudas sobre este tipo de posibilidades que subyacen a la propuesta es necesario contar con mayores fundamentos empíricos que conjuren las dudas que puedan surgir. Por ello, propone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elabore un concepto técnico que dé cuenta del impacto fiscal que pueda tener una medida como la propuesta en el Proyecto de Ley, de tal modo que pueda ser considerada en los debates legislativos por el Congreso de la República.

### **2.3. Sobre los desarrollos del trabajo penitenciario en la legislación colombiana**

Por otra parte, la propuesta bajo examen trae consigo, en especial en su artículo 8, una serie de disposiciones que regulan el trabajo penitenciario. Este tema se encuentra regulado en la Ley 65 de 1993, en sus artículos 72 a 92, y ha sido objeto de reforma a través de la Ley 1709 de 2014, así como de posteriores reglamentaciones en virtud de los mandatos legales incluidos en el último instrumento.

Debido a ello resulta necesario que se examine la compatibilidad de la propuesta con las regulaciones vigentes y las que se estén desarrollando, especialmente por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, de tal modo que todos los esfuerzos estatales en torno al trabajo penitenciario se encuentren acompasados y orientados a la protección y bienestar de las personas privadas de la libertad y sus familias.

4

### **2.4. Sobre los requisitos establecidos para las personas privadas de la libertad**

Examinados los requisitos para la vinculación a las actividades y la definición de la población privada de la libertad beneficiaria de las medidas propuestas, resulta necesario realizar algunas precisiones, debido, principalmente, a la generalidad de las formulaciones.

Si se analiza en clave de los beneficiarios de la propuesta, se puede advertir que en casi todos los artículos se utiliza como fórmula “personas privadas de la libertad”. Ello, dada su generalidad, permite entender de qué se trata, tanto de los condenados, como de los detenidos preventivamente, quienes se encuentran privados de su libertad en los centros de reclusión, unos en virtud de una sentencia condenatoria, otros en virtud de una medida cautelar. No obstante, el literal d del artículo 8 menciona el caso de las personas condenadas, con lo cual se generan dudas de cuál es el alcance de las medidas y de si estas permitirían ser aplicadas, por igual, a los condenados y a los detenidos preventivamente.

Del mismo modo, para el caso de la población privada de la libertad que se encuentra condenada, el Proyecto de Ley no hace mención alguna a exclusiones en virtud de la gravedad de la conducta o un criterio similar. Aunque el Consejo Superior es partidario de no establecer exclusiones generales en este caso, sí resulta adecuado analizar un régimen de vinculación diferenciado para ciertos casos que lo requieran, en virtud de criterios penales y penitenciarios, tales como la gravedad de la conducta, la progresividad en el tratamiento, la reparación de la víctima y otros criterios similares.

Lo anterior conduce al último comentario sobre este aspecto. El artículo 7 de la iniciativa en realidad solamente plantea un solo requisito de vinculación con los mecanismos: buena conducta acreditada por el consejo de disciplina. El Consejo Superior de Política Criminal considera que esta formulación resulta insuficiente para valorar la inclusión o exclusión de una persona de los mecanismos propuestos, especialmente porque la valoración debe estimarse, en el caso de los condenados, desde la perspectiva de la progresividad del tratamiento penitenciario, orientado a la resocialización. En ese sentido, resulta recomendable ampliar el conjunto de requisitos de admisión, bajo la idea de que no solo los elementos de seguridad, como lo es la buena conducta, sino también los elementos relacionados con la resocialización, deberían ser tomados en consideración al momento de establecer los requisitos del caso.

5

### 3. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, de acuerdo con los comentarios presentados previamente, emite un concepto favorable a la iniciativa bajo examen. No obstante, recomienda que sean considerados los comentarios que se han presentado en esta oportunidad a la iniciativa.

Del mismo modo, como consecuencia de algunos comentarios realizados en esta oportunidad, plantea la necesidad que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un concepto técnico que dé cuenta del impacto fiscal que pueda tener las medidas propuestas en el Proyecto de Ley 172 de 2016 Senado, de tal modo que pueda ser considerada en los debates legislativos por el Congreso de la República.

### CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



**Marcela Abadía Cubillos**  
Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

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