

Bogotá D.C., junio de 2023

Honorable Senador

Dr. FABIO RAÚL AMÍN

Presidente de la H. Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

E. S. D.

Referencia: informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 254/22 Senado, “Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Honorable Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha como ponente por la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley No. 254/22 Senado, “Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

1. Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley, corresponde a una iniciativa presentada por los H. Senadores *Gustavo Moreno Hurtado; Soledad Tamayo Tamayo; Lorena Ríos Cuellar; Karina Espinosa Oliver; Pedro Flórez Porras; Julio Elías Chagüi Flórez y Sandra Ramírez Lobo Silva*. Adicionalmente, esta iniciativa legislativa cuenta con el respaldo del Señor Defensor del Pueblo; Dr. Carlos Camargo Assis. De igual modo, el apoyo al de los alcaldes de las ciudades capitales del país.

2. Consideraciones en relación con el proyecto de ley

Esta iniciativa legislativa es indispensable para la efectiva superación del estado de cosas inconstitucional -ECI- que impera, desde hace más de tres décadas, en la cárceles y penitenciarias del país, así como que lo propuesto atiende a los lineamientos convencionales, constitucionales y técnicos pertinentes en materia de garantía efectiva de derechos de la población privada de la libertad y en lo atinente a la distribución de competencia entre los distintos órdenes o niveles de gobierno; razón por la cual anticipamos que rendiremos informe de ponencia favorable.

En el presente informe de ponencia se desarrollarán las siguientes temáticas: En primer lugar, se hará mención a la necesidad y urgencia de la reforma legislativa propuesta y cómo se vincula con la superación del estado de cosas inconstitucional

en las cárceles y penitenciarias del país; seguidamente, se expondrán los criterios propuestos para distribuir competencias, frente a la población privada preventivamente de la libertad, en los distintos niveles de gobierno y las razones por las que tales criterios superan, en técnica y conveniencia, otras alternativas frente a este punto y garantizan una distribución racional y equitativa de responsabilidades entre la Nación, los departamentos y los municipios ; más adelante, se hará mención a los efectos esperados de la iniciativa legislativa bajo análisis, de ser aprobada como ley de la República, en la superación del estado de cosas inconstitucional; y, finalmente, se indicarán las razones por las que el presente proyecto no debe suponer impacto fiscal para el Gobierno Nacional.

2.1. Necesidad de la reforma legislativa propuesta

Tal como se expone en la exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley bajo estudio, en la actualidad impera un absoluto déficit normativo en lo que respecta al contenido y alcance de las obligaciones de los municipios y departamentos frente a la población privada de la libertad, lo que, como antes se indicó, contribuye a la crisis del sistema penitenciario y carcelario nacional. Al respecto, iníciase por destacar que el fundamento legal de las presuntas obligaciones de los entes territoriales en relación con las personas preventivamente privadas de la libertad es, por decirlo menos, dudoso. En efecto, si se lee el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 -Código Penitenciario y Carcelario- se advertirá que la mencionada disposición preceptúa que compete a alcaldías y gobernaciones la custodia y atención de “[...] las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad”, de donde podría interpretarse, como lo hace un importante sector de la doctrina¹, que a los entes territoriales sólo les compete responsabilidad frente a los detenidos y condenados por contravenciones, no así por delitos. Lo indicado explicaría por qué el legislador no previó criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno para la custodia y atención de los sindicados por conductas delictuales, pues, al parecer, nunca fue el querer de este Congreso atribuir responsabilidad a alcaldes y gobernadores frente a los sindicados por hechos delictivos propiamente dichos.

Pese a lo antes señalado, lo cierto es que los jueces constitucionales de tutela y, más importante, la H. Corte Constitucional han adoptado la interpretación conforme a la cual por mandato legal, que no constitucional, compete a las alcaldías y gobernaciones la custodia y atención de la totalidad de los procesados privados preventivamente de la libertad; hermenéutica que, cuando menos indirectamente, ha servido para que el Gobierno Nacional se desligue de su responsabilidad frente a la crisis del sistema penitenciario alegando que si los municipios y departamentos asumieran la atención de la población sindicada no habría hacinamiento en las

¹ Asocapitales (2021). Sistema Penitenciario y Carcelario y los retos para las ciudades capitales. Disponible en: <https://www.asocapitales.co/nueva/2021/01/05/sistema-penitenciario-y-carcelario-y-los-retos-para-las-ciudades-capitales-analisis/>

cárceles y penitenciarias nacionales². Esta posición es, por decirlo menos, simplista, pues lo cierto es que el ordenamiento jurídico vigente guarda silencio acerca de cuáles serían los criterios para distribuir competencias entre los distintos municipios y gobernaciones y acerca de cuál es el real alcance las presuntas obligaciones de los entes territoriales respecto de la población privada de la libertad; déficit normativo que, hasta que no se supere, continuará lastrando la operatividad del sistema carcelario.

Permito ilustrar lo antes señalado mediante un ejemplo: piénsese que un residente en la ciudad de Bogotá comete un delito grave en el municipio de San Juan del César -La Guajira-, razón por la cual es trasladado a la ciudad de Riohacha para ser procesado por el Juzgado Penal de Circuito Especializado correspondiente, que tiene su sede en la capital del departamento. La pregunta acerca de cuál ente territorial debe asumir los costos asociados a la custodia y atención de esta persona puede ser resuelta, conforme al ordenamiento jurídico vigente, atendiendo a las siguientes alternativas:

- (i) El Distrito Capital de Bogotá, pues es la ciudad en la que el sujeto de nuestro ejemplo reside.
- (ii) El municipio de San Juan del Cesar, pues fue allí donde cometió la conducta punible.
- (iii) La ciudad de Riohacha, pues es ahí donde el procesado cuenta con arraigo procesal.
- (iv) O el departamento de la Guajira, en cuyo territorio el delito tuvo ocurrencia y su presunto responsable se apresta a ser juzgado.

Como es lógico, siendo todas las alternativas legalmente admisibles, ningún actor territorial accederá, cuando menos no autónomamente, a asumir responsabilidad frente al sindicado, lo que da lugar a que, en la práctica, el sujeto de nuestro ejemplo sea recluido en una estación de policía de alguna ciudad capital, donde deberá soportar, las más de las veces, condiciones indignas de privación de la libertad, ante la ausencia de cárceles municipales y departamentales o convenios de cooperación con el Inpec; todo en razón a la indeterminación e indefinición normativa que aquí se denuncia.

Lo anterior, lejos de ser una interpretación caprichosa, ha sido reconocido por la H. Corte Constitucional en múltiples oportunidades. Así, por ejemplo, en el Auto 486 del 15 de diciembre de 2020, auto de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en las cárceles y prisiones, el tribunal constitucional advirtió que “uno de los asuntos neurálgicos respecto de la situación penitenciaria y carcelaria que enfrenta el país se refiere a la dificultad de establecer con claridad la responsabilidad que les compete al orden nacional y a las entidades territoriales”. En igual sentido, en Sentencia T-762 de 2015, en la que se reiteró el ECI en materia penitenciaria y carcelaria, se indicó que la vulneración grave, masiva y prolongada

² Podría incluirse un link a las intervenciones en este sentido del exministro Ruiz.

de los derechos de los reclusos obedecía, entre otras razones, a la desarticulación de las entidades territoriales en relación con sus obligaciones con el sistema penitenciario y carcelario. De modo aún más categórico, en la Sentencia SU-122 de 2022, mediante la cual se extendió el ECI a los centros de detención transitoria, la Corte exhortó al Congreso de la República para que desarrollara y regulara las obligaciones de los entes territoriales frente a la población privada de la libertad preventivamente.

En igual sentido, el Congreso de la República ha advertido la necesidad de reglamentar la responsabilidad de las entidades territoriales con el sistema penitenciario y carcelario, es así que, en el parágrafo 2 del artículo 63 de la Ley 2197 de 2022, dispuso que: “El Gobierno nacional contará con cuatro (4) meses a partir de la fecha de promulgación de esta ley, para radicar ante el Congreso de la República un proyecto de ley, con la participación de la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, que regule las responsabilidades de la Nación, los Departamentos, Municipios y Distritos en la generación, operación, mantenimiento y gestión de los Centros Carcelarios y Penitenciarios que permitan cumplir de forma efectiva las penas de prisión y medidas de detención preventiva como consecuencia de la aplicación de esta ley”. Proyecto de ley cuyo objeto es recogido en la iniciativa legislativa bajo análisis, aun cuando no hubiera sido presentada por el Gobierno Nacional, la cual, valga destacar, encarna el querer de los miembros de la Comisión Accidental de Seguimiento, Vigilancia y Control al Sistema Penitenciario y Carcelario y ha sido de acogido por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Como puede advertirse, no constituye una exageración afirmar que la aprobación del presente proyecto de ley es condición *sine qua non* para avanzar en la superación del ECI en los centros de reclusión del país, en cuanto resuelve uno de los problemas estructurales del sistema penitenciario y carcelario, como lo es la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, así como promueve la participación de las gobernaciones y alcaldías en el proceso de atención a las personas privadas de la libertad .

Siendo que, por primera vez en la historia de la República, la mayoría de los alcaldes de las ciudades capitales han manifestado su apoyo a una propuesta legislativa tendiente a clarificar el contenido y alcance de los deberes y obligaciones de los entes territoriales frente a la población privada de la libertad que, además, cuenta con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, es importante que este Congreso aproveche la oportunidad que se ofrece de lograr una solución concertada frente a la problemática penitenciaria y de sentar las bases jurídicas que permita la articulación efectiva y armónica de los distintos niveles de gobierno en procura de los derechos fundamentales básicos de la población reclusa.

2.2 De la racionalidad jurídica y técnica de los criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno frente a la custodia y atención de la población privada de la libertad preventivamente

El proyecto de ley propone, en primer lugar, que todos los niveles de gobierno, de forma equitativa y con fundamento en criterios técnicos, concurren a la atención de los privados de la libertad preventivamente. Para tal propósito, la iniciativa legislativa bajo análisis fija dos criterios concurrentes de distribución de competencias: el territorial -lugar de comisión de la presunta conducta delictiva- y la gravedad del hecho objeto de imputación o acusación. Estos criterios se articulan de la siguiente manera:

El proyecto bajo análisis privilegia el criterio territorial para definir cuáles entidades territoriales, *a priori*, deben cubrir la atención y costos de los detenidos preventivamente. Este criterio que se complementa con la valoración de la gravedad de la conducta para decidir, definitivamente, si la custodia y atención del detenido debe ser asumida por los municipios, por los departamentos o por la Nación.

La adopción del criterio territorial obedece a claras motivaciones político criminales y de gestión pública, pues los municipios y departamentos fungen como primeros respondientes en el mantenimiento del orden público en sus territorios y, por ende, es apenas lógico que asuman responsabilidad por la custodia y atención de quienes están siendo enjuiciados por delitos cometidos, presuntamente, en el ámbito de su jurisdicción territorial. En otras palabras, en la medida que los departamentos y los municipios adelanten una gestión efectiva de la seguridad en sus territorios, menor será la medida de su responsabilidad frente a la población privada de la libertad, y viceversa.

El criterio territorial de definición de competencias es preferible, técnica y operativamente, a otras alternativas que han sido valoradas, como, por ejemplo, el lugar de residencia o domicilio del procesado o el arraigo procesal, en razón, entre otras, a las siguientes consideraciones:

- (i) Si se opta por el arraigo procesal, esto es, por el lugar en el que se adelanta el juzgamiento, se estaría sobrecargando a las ciudades capitales y municipios donde se encuentran ubicados los juzgados penales de circuito y de circuito especializado. Al respecto, recuérdese que la distribución de los circuitos judiciales no necesariamente responde con los límites territoriales de la ciudad o municipio donde se ubica el correspondiente despacho judicial.
- (ii) Las ciudades capitales y municipios donde se ubican los despachos judiciales de mayor jerarquía serían responsables de la custodia y atención de los detenidos preventivamente por delitos en cuya prevención el ente territorial no tuvo la oportunidad de intervenir, pues, valga anotar, se ejecutaron por fuera de su territorio.

- (iii) Como antes se anotó, resulta lógico que exista una relación inversamente proporcional entre los esfuerzos institucionales para prevenir el crimen y la medida de las obligaciones frente a la población privada de la libertad; lo que no se lograría si se obliga a las ciudades capitales y a los demás municipios donde se ubican los juzgados de circuito a asumir responsabilidad por los presuntos responsables de crímenes cometidos por fuera de su territorio.
- (iv) Se estaría sustrayendo a los departamentos de su obligación legal de concurrir a la custodia y atención de los sindicados privados de la libertad por delitos ocurridos en el territorio departamental.
- (v) Finalmente, si es que se optara por el criterio del domicilio o residencia, se estaría obligando a municipios, ciudades y departamentos a asumir responsabilidad por conductas punibles frente a las cuales no tienen ninguna variable de control, sin contar con lo engorroso que sería el traslado de los reclusos de una ciudad a otra o las transferencias presupuestales entre los entes territoriales involucrados.

Cuando menos por estas razones, resulta preferible que la competencia de los entes territoriales se limite a los detenidos preventivamente por presuntas conductas punibles acaecidas en su territorio. Ahora bien, este criterio no define cómo deben distribuirse las competencias entre los municipios y los departamentos, ni valora la realidad de la criminalidad nacional, la cual involucra, por ejemplo, fenómenos de delincuencia asociados a grupos armados organizados y a grupos delictivos organizados; cuyos responsables difícilmente pueden ser custodiados, efectivamente, en una cárcel municipal o departamental.

Por esta razón, el proyecto propone una segunda valoración asociada a la gravedad de la conducta punible enjuiciada y al grado de peligrosidad que se desprende de tal hecho delictivo. Más exactamente, se dispone un método sencillo, que no requiere ningún tipo de valoración o análisis judicial, asociado a la pena mínima prevista en la ley, conforme al cual los detenidos por delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea igual o inferior a ocho años de prisión serán asumidos por los municipios; los detenidos por delitos cuya pena mínima sea superior a 8 años e inferior a 15 años de prisión serán de responsabilidad de los departamentos; y, finalmente, los presuntos responsables de conductas punibles para las que se prevén penas mínimas iguales o superiores a los 15 años de prisión serán asumidos por la Nación.

Esta distribución obedece a los distintos niveles de la criminalidad advertida en el territorio nacional y a las capacidades institucionales de cada nivel de gobierno. En efecto, es lógico que los procesados por conductas punibles tales como el hurto simple, algunas modalidades del hurto calificado o por la violencia intrafamiliar sean custodiados por los municipios, pues los responsables por estas conductas, por lo general, representan un escaso nivel de peligrosidad. Por el contrario, conductas como el secuestro, el homicidio agravado, la desaparición forzada o el porte de

armas de uso privativo de las fuerzas armadas requieren de altas exigencias de seguridad, tanto en punto a la infraestructura penitenciaria como del personal de custodia y vigilancia. En medio de estos extremos, se ubican fenómenos de criminalidad regionales o supramunicipales que demandan la intervención de las autoridades departamentales, como el tráfico de estupefacientes. De este modo, se garantiza que todos los niveles de gobierno concurren a la atención de la población privada de la libertad en condición de sindicados. Por último, pero no menos importante, en los eventos de concurso efectivo de tipos penales que involucren más de un nivel de gobierno, el detenido será custodiado y atendido por el nivel de gobierno de más alto nivel involucrado³.

Tal como se explica en la exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley bajo análisis, este modelo de distribución de competencias garantiza una distribución equitativa de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, lo que puede concluirse por distintas vías, a saber:

- (i) En los boletines estadísticos que periódicamente publica el Inpec⁴, se clasifica la población privada de la libertad entre condenados y sindicados y se señala los delitos por los que estos últimos están siendo sometidos a una medida de aseguramiento privativa de la libertad intramural, esto es, a la detención preventiva. Si se toma esta información estadística, en lo correspondiente al año 2022, y se le aplica el criterio de distribución de competencias por pena mínima antes expuesto, se obtiene la siguiente distribución: El 31,5% de las personas actualmente detenidas en centros de reclusión del orden nacional quedarían a cargo de la nación; el 28,4% de los departamentos y el 27,7% de los municipios⁵; lo que demuestra la distribución equitativa entre los distintos niveles de gobierno.
- (ii) En la exposición de motivos que acompaña la iniciativa legislativa bajo estudio, se trae a colación información estadística anonimizada suministrada por la Fiscalía General de la Nación acerca de las medidas de aseguramientos de detención preventiva solicitadas por la Fiscalía durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021. En esta información figura el señalamiento de los tipos penales por los cuales el ente acusador solicitó la imposición de una medida de aseguramiento en establecimiento carcelario -intramural-. Si se aplica el criterio de la pena mínima a esta información, se tiene los siguientes porcentajes de detenidos preventivamente que deberían ser asumidos por cada nivel de gobierno: 35% la Nación, 31% los departamentos y 31% los municipios. Como puede advertirse, la consulta de fuentes de información más fidedignas, en punto a los delitos por los que se imponen efectivamente medidas de aseguramiento privativas de la libertad, revela una

³ Cuando se trate de delitos ejecutados en el territorio de distintos municipios o departamentos, corresponderá al Juez de Control de Garantías establecer el lugar de reclusión y, por esa vía, la autoridad llamada a asumir la custodia y atención.

⁴ Informes y Boletines estadísticos INPEC. Disponible en: https://www.inpec.gov.co/iw/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view/49294

⁵ Con un porcentaje de indeterminación, por la limitación de los datos suministrados por el Inpec, de 12,4%.

distribución equitativa de responsabilidades de aplicarse los criterios señalados en el proyecto.

- (iii) Es importante destacar que estos cálculos tienen por objeto la población efectivamente privada de la libertad y las peticiones de imposición de detención preventiva, pues algún intérprete perspicaz podría considerar que los municipios asumirán una menor carga en razón a que la prisión domiciliaria está prevista, al día de hoy, para delitos cuyo mínimo punitivo no supera los 8 años de prisión. Al respecto, indíquese que la medida de aseguramiento de detención preventiva está prevista, en abstracto, para delitos cuya pena mínima sea igual o superior a 4 años de prisión, de modo que nada es óbice para que un procesado sea sujeto de detención preventiva y, tras su condena, se le conceda la prisión domiciliaria. En este supuesto, el municipio estaría obligado a asumir la custodia y atención del procesado hasta que se profiera la condena de primera instancia. Adicionalmente, no puede obviarse que el artículo 314 de la Ley 906 de 2004 establece un catálogo amplísimo de tipos penales frente a los cuales resulta improcedente la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por detención domiciliaria; razón por la cual los procesados por estas conductas punibles, a quienes preventivamente se les priva de la libertad, necesariamente serán custodiados y atendidos por los municipios o por los departamentos, según la pena mínima prevista en la ley para el delito de que se trate.

En conclusión, siendo que los cálculos que dan cuenta de la distribución equitativa de los privados preventivamente de la libertad se hacen con base en los sindicados efectivamente detenidos o las medidas efectivamente solicitadas, es intrascendente que para los procesados a cargo de los municipios se prevean penas sustitutivas o subrogados penales en caso de ser condenados.

Ahora bien, además de los criterios generales de distribución de competencias hasta ahora señalados, el proyecto plantea, con buen criterio, hipótesis excepcionales en las que, por la especial gravedad de la conducta o por consideraciones político criminales, el detenido preventivamente debe hallarse bajo custodia del sistema penitenciario y carcelario nacional, con independencia de la pena mínima prevista para el tipo penal por el que se le enjuicia, muchos de ellos ya en la órbita de responsabilidad del Gobierno nacional de conformidad al régimen legal actual; tales supuestos son, entre otros:

- (i) Cuando se trate de delitos asociados a grupos armados organizados o grupos delictivos organizados.
- (ii) Cuando se trate de delitos contra la administración pública de los indicados en la Ley 1474 de 2011.
- (iii) Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.
- (iv) Delitos cometidos por extranjeros.

- (v) Funcionarios o ex funcionarios públicos que gocen de fuero constitucional o legal.
- (vi) Servidores públicos de las fuerzas armadas, del Inpec, funcionarios y empleados de la rama judicial, de cuerpos de policía judicial o agencias del ministerio público.
- (vii) Integrantes de pueblos étnicos procesados por sus autoridades autónomas que se encuentran en centros de reclusión nacional en razón a convenios suscritos con el Inpec.
- (viii) Madres gestantes, madres con hijos menores de 3 años, personas de la tercera edad y detenidos que sufran de trastorno mental sobreviniente o concomitante.
- (ix) Cuando, a solicitud del delegado de la Fiscalía o de la Procuraduría General de la Nación, el Juez de Control de Garantías determine que la medida de aseguramiento intramural se surta en un establecimiento carcelario del orden nacional, pues las circunstancias de comisión de la conducta punible o las condiciones personales de su autor o partícipe comprometen la eficacia de la medida si esta se surtiera en un centro carcelario del orden municipal o departamental.

Estas excepciones a los criterios ordinarios de distribución de competencias propuestos obedecen al perfil del procesado y a la necesidad de contar con instalaciones de máxima seguridad y con personal de custodia y vigilancia especializado, como, por ejemplo, los que integran el Comando Operativo de Remisiones de Especial Seguridad -CORES- del Inpec, o a las particularidades del recluso que demandan una atención médica o psicosocial especial que el Gobierno Nacional está en mejor posición de brindar.

Como puede advertirse, el proyecto establece criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno que (i) están fundados en bases empíricas; (ii) dan lugar a una distribución equitativa de las obligaciones frente a los privados de la libertad; (iv) son de sencilla aplicación; (v) y lo suficientemente flexibles para atender situaciones excepcionales en las que debe alterarse el régimen ordinario de custodia y atención de población preventivamente privada de la libertad.

En estas condiciones, la iniciativa legislativa bajo estudio supera la anomia que ha afectado esta materia y garantiza la determinación precisa del alcance de las obligaciones de las administraciones territoriales y nacionales, de modo que nunca más habrá indefinición, y, por ende, sustracción del deber, respecto de la autoridad competente para asumir la custodia y atención de los privados de la libertad.

Las normas propuestas, si bien no superan, por sí mismas, la crítica situación del sistema carcelario nacional, sí son un presupuesto legal indispensable para lograr la superación del ECI en las cárceles y penitenciarias del país y, hasta que no se adopten como ley de la República, será imposible coordinar, efectivamente, los

esfuerzos institucionales para garantizar, los derechos de las mujeres y hombres privados de la libertad.

2.2. Ausencia de creación de nuevas cargas al Gobierno nacional.

Una revisión de la información de la población con privación de la libertad intramural evidencia que, aunque con una permanente variación por el comportamiento de la criminalidad y la actuación de las autoridades, en el país, durante los últimos años, tenemos que se han tenido cerca de 120 mil personas privadas de la libertad, de las cuales cerca de 80 mil son condenados y 40 mil responden a personas con una medida de aseguramiento.

Con el objeto de estudiar el comportamiento de la cantidad de población privada de la libertad en el país, es pertinente dividir los datos antes y después del año 2020, teniendo en cuenta que durante ese año, con los decretos legislativos 546 y 804, adoptados por el Gobierno nacional en el marco del estado de emergencia económica social y ecológica por el Covid-19, se restringió el ingreso de personas privadas de la libertad a las prisiones nacionales, lo que condujo a que las personas privadas de la libertad permaneciera, indebidamente, en las salas de detenidos de la Policía Nacional y en las URI's del país, situación que persiste en la actualidad y que dio lugar a la declaratoria por parte de la Corte Constitucional de la extensión del estado de cosas inconstitucional de las prisiones a los centros de detención transitoria⁶.

Así las cosas, lo primero que conviene advertir es que, hasta 2020, la población privada de la libertad, ya sea en calidad de condenada o de sindicada, estaba siendo albergada, casi en su totalidad, en los establecimientos de reclusión del INPEC; así lo refiere la información condensada en la siguiente tabla:

PPL en ERON			
Año	Sindicados	Condenados	Total
2013	36194	81792	117986
2014	36721	77634	114355
2015	43546	76494	120040
2016	41229	79685	120914
2017	39926	79732	119658
2018	38890	78679	117569
2019	46978	69311	116289
Promedio	40498	77618	118116

⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-122 DE 2022.

Con posterioridad al año 2020, la cifra de personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión del orden nacional comenzó a disminuir encontrándose lo siguiente:

PPL en ERON			
Año	Sindicados	Condenados	Total
2020	31861	78969	110830
2021	24484	72353	96837
2022	23918	73258	97176
Promedio	26754	74860	101614

El salto de 116 mil personas privadas de la libertad recluidas en las prisiones nacionales en el año 2019 a 97 mil personas en año 2022, como se advirtió, no responde a cambios en la política criminal, sino a medidas de carácter administrativo y judicial que han venido restringiendo el ingreso a esos establecimientos de los detenidos preventivamente, quedando, entonces, privadas de la libertad en las salas de detenidos de la Policía Nacional y URI's; situación contraria al mandato legal previsto en el artículo 28 A de la Ley 65 de 1993, conforme al cual la privación de la libertad en estas locaciones no debe superar de 36 horas. Esta circunstancia, como antes se anotó, ha dado lugar a que la Corte Constitucional declare la extensión del estado de cosas inconstitucional de las prisiones a las salas de detenidos en instalaciones de la Policía, URI's y similares. Es así que, de conformidad al parte de la Policía Nacional para el día 18 de abril del 2023, se encontraban en los centros de detención transitoria 23.312 personas.

Los datos presentados evidencian que, hasta el año 2020, los establecimientos de reclusión administrados por el INPEC asumían cerca de 120 mil personas, dentro de las que se encuentran más de 40 mil sindicados. Así como que, desde el año 2020, las prisiones nacionales han asumido la atención de más de 100 mil personas dentro de las que se encuentran más de 26 mil sindicados, escenario frente al que es pertinente advertir que las más de 23 mil personas en centros de detención transitoria no vienen siendo asumidos por las entidades territoriales, sino que se trasladaron del sector justicia al sector seguridad, pero continúan bajo el cuidado del Gobierno nacional.

Esta situación también debe ser leída desde una perspectiva presupuestal, conforme a la cual se evidencia que las entidades del orden nacional encargadas de los establecimientos de reclusión del orden nacional –Inpec y Uspec- se han visto beneficiadas por un incremento en sus presupuestos, tal como se relaciona a continuación. En otras palabras, el presupuesto destinado a la Uspec y al Inpec ha aumentado sustancialmente, pese a que, desde 2020, estas entidades se han sustraído de la atención de los detenidos que actualmente permanecen en las URI's y estaciones de policía.

PRESUPUESTO DE GASTOS DEL INPEC 2021-2023

AÑO	VALOR	FUENTE
2021	Un billón cuatrocientos ochenta y seis mil cuatrocientos treinta y cuatro millones novecientos veintisiete mil ochocientos dieciocho pesos (\$1.486.434.927.818)	Ley 2063 de 2020, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021".
2022	Un billón quinientos treinta y dos mil trescientos noventa y cuatro millones trescientos cincuenta y tres mil novecientos cincuenta y tres pesos (\$1.532.394.353.953)	Ley 2063 de 2020, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022".
2023	Un billón seiscientos ochenta y seis mil cuatrocientos noventa y siete millones doscientos veintitrés mil cuatrocientos cincuenta y ocho pesos (\$1.683.497.223.458)	Ley 2276 de 2022 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022".

Presupuesto USPEC 2020-2023

Año	Presupuesto de funcionamiento	Presupuesto de Inversión	Total	Fuente
2020	Ochocientos veinticuatro mil ciento diecinueve millones (\$ 824.119 millones)	Trescientos setenta y nueve mil doscientos cincuenta y cuatro millones (\$379.254 millones)	Un billón doscientos tres mil trescientos setenta y cuatro millones (\$1.203.374 millones)	Ley 2008 de 2019
2021	Novcientos cuarenta mil trescientos setenta y siete millones (\$940.377 millones)	Trescientos cincuenta y un mil cuatrocientos dieciocho (\$351.418 millones)	Un billón doscientos noventa y un mil setecientos noventa y cinco millones (1.291.795 millones)	Ley 2063 de 2020
2022	Un billón sesenta y siete mil seiscientos cincuenta y nueve millones de pesos (1.067.659 millones)	Cuatrocientos doce mil doscientos doce millones (412.212 millones)	Un billón cuatrocientos ochenta mil seiscientos millones (1.480.600 millones) - incluidos 729 millones al servicio de la deuda-	Ley 2159 de 2021
2023	Un billón ciento cincuenta y seis mil ochocientos cincuenta y siete millones quinientos mil pesos moneda	Doscientos noventa mil cuatrocientos setenta y siete millones doscientos treinta y unos mil seiscientos cuarenta y tres	Un billón cuatrocientos cuarenta y siete mil trescientos treinta y cuatro millones setecientos treinta y un mil seiscientos	Decreto 2590 de 2022

	legal (\$1.156.857.500.000)	pesos moneda legal (\$290.477.231.643),	cuarenta y tres pesos moneda legal (\$1.447.334.731.643)	
--	--------------------------------	--	--	--

De lo hasta aquí expuesto, puede constatarse que, de aprobarse la iniciativa legislativa, el Gobierno Nacional asumiría la custodia y atención de un número de detenidos preventivamente significativamente inferior al que históricamente ha asumido, para lo cual le bastaría con los recursos que ya destina al funcionamiento e inversión del Inpec y de la Uspec.

2.3 Garantía de financiación de las obligaciones contempladas para las alcaldías y gobernaciones

El Gobierno nacional ha sostenido que el costo de la atención de una persona privada de la libertad asciende a un monto superior a los 31 millones de pesos. Esto resulta de un cálculo en el que se suma el presupuesto de inversión y funcionamiento del INPEC y la USPEC dividido por el número de personas que privadas de la libertad en el sistema penitenciario y carcelario, que para el año 2023 corresponde a los siguientes valores:

	INPEC	USPEC
Funcionamiento	\$ 1.603.888.500.000,00	\$ 1.156.857.500.000,00
Inversión	\$ 3.000.000.000,00	\$ 290.477.231.643,00
Presupuesto al servicio de la deuda pública	\$ 79.608.723.458,00	0
Total por entidad	\$ 1.686.497.223.458,00	\$ 1.447.334.731.643,00
Presupuesto total del SPC	\$ 3.133.831.955.101,007	
PPL	987778	
Inversión por PPL	\$ 31.726.332,60	

Lo cierto es que dichos valores han variado de forma significativa durante los últimos años teniendo en cuenta que los presupuestos de las entidades del sector se han incrementado y lo que hacen las entidades es dividirlo por el número de personas que están atendiendo.

En lo que concierne al valor de la infraestructura para la implementación del proyecto de ley, se puede tener como referencia la suma de \$130.900.000 que

⁷ Datos tomados de La Ley 2276 de 2022

⁸ Datos tomados de Tablero Estadístico INPEC, con fecha 27 de marzo de 2023. Disponible en: http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_af=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&j_userna_me=inpec_user&j_password=inpec

cuesta, en promedio, cada nuevo cupo carcelario conforme al Conpes 4082 de 2022, en el que se establecieron proyectos estratégicos para el desarrollo de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que, actualmente, se encuentran privadas de la libertad por la imposición de una medida de aseguramiento intramural cerca de 43.658 personas, 20.034 en los centros de detención transitoria⁹ y 23.624 en los establecimientos de reclusión del orden nacional¹⁰, encontramos que, al aplicar el modelo de distribución de competencias propuesto en el proyecto de ley, que los costos asociados a la custodia y atención de los sindicados por cada de nivel de gobierno serían los siguientes:

	% de PPL	No de PPL	Costo de funcionamiento	Costo de infraestructura
NACIONAL	35%	15.280	\$ 484.787.880.028	2 billones
DEPARTAMENTAL	31%	13.533	\$ 429.383.550.882	1,7 billones
MUNICIPAL	31%	13.533	\$ 429.383.550.882	1,7 billones
INDETERMINADO	0.3%	131	\$ 4.155.324.686	17 mil millones

Frente a estas cifras hay que advertir que, en lo que corresponde al Gobierno nacional, no se trata de nuevos costos. Contrario a ello, como se demostró, previo al 2020 ya se venía atendiendo por los establecimientos de reclusión del orden nacional más de 40 mil personas sindicadas, y con las restricciones impuestas desde el mencionado año atiende más de 23 mil, estando el resto de la población sindicada privada de la libertad en los centros de detención transitoria. Por el contrario, la propuesta legislativa permite es una disminución del número de personas que ha venido atendiendo el Gobierno Nacional en más de un 62% que sería asumido por las entidades territoriales. Asimismo, en lo que se refiere a infraestructura, debe tenerse en cuenta que, con los cupos actuales en los establecimientos de reclusión nacional y la política de ampliación de cupos -en particular la establecida en el documento Conpes 4082 de 2022-, el Gobierno nacional no tendría que incurrir en nuevas inversiones.

En lo que respecta a las obligaciones de las entidades territoriales frente al sistema penitenciario y carcelario, la presente iniciativa legislativa propone, como fuentes de financiación adicionales a las que actualmente habilita la ley, las siguientes:

⁹ Datos Policía Nacional a 18 de abril de 2023

¹⁰ Datos tomados de Tablero Estadístico INPEC, con fecha 11 de mayo de 2023. Disponible en: [TIBCO Jaspersoft: Dash. Poblacion Intramural Nacional](#)

- a. Sobretasas con destino a la financiación de infraestructura carcelaria y su funcionamiento
- b. Destinación de la contribución de obra pública
- c. Priorización de proyectos de infraestructura carcelaria con recursos de regalías
- d. Obras por impuestos
- e. Adopción de un Conpes para cofinanciar la obligación de las entidades territoriales
- f. Destinación de recursos del FONSENT y FONSECON para las cárceles territoriales

Sobre el particular, es pertinente anotar que, la priorización del fondo regional de regalías puede constituir una fuente de apalancamiento de la infraestructura carcelaria. En lo que corresponde al documento Conpes, éste ya ha sido ordenado al Gobierno nacional por la Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022, mediante la que se declaró la extensión del estado de cosas inconstitucional de las prisiones a los centros de detención transitoria.

En lo que corresponde a la inversión de los recursos del FONSET y FONSECON, las leyes de presupuesto nacional, durante los últimos años, lo han venido estableciendo, por lo que se regula es su uso de forma permanente. Los ingresos con destino a este fondo durante el año 2022 fueron de 1.1 billones de pesos, por lo que con lo propuesto en el proyecto de ley se habilitarían recursos superiores a los 150 mil millones de pesos.

En lo que concierne al uso hasta de un 20% de la contribución sobre contratos de obras públicas, durante el año 2022 se tuvo un recaudo cercano a los 939 mil millones de pesos, por lo que se habilitarían ingresos superiores a los 180 mil millones.

Finalmente, la autorización de la sobre tasa del 10% tiene un estimado potencial de recaudo de cerca de dos billones de pesos solamente en las ciudades capitales; veamos:

IMPUESTO	RECAUDO 2022
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	\$ 9.444.471.660.397
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	\$ 7.169.383.888.635
IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES (Solo Bogotá)	\$ 833.781.300.585
IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO	\$ 833.346.969.468

ESTAMPILLAS	\$ 655.259.628.434
IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS	\$ 305.274.322.534
IMPUESTO DE DELINEACION	\$ 285.090.665.941
IMPUESTO SOBRE TELEFONOS	\$ 55.762.887.948
IMPUESTO UNIFICADO DE FONDO DE POBRES. AZAR Y ESPECTACULOS PUBLICOS (Solo Bogotá)	\$ 16.528.038.000
IMPUESTO DE CIRCULACION Y TRANSITO SOBRE VEHICULOS DE SERVICIO PUBLICO	\$ 13.647.070.282
IMPUESTO A LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	\$ 12.113.176.101
IMPUESTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS MUNICIPAL	\$ 7.650.055.330
IMPUESTO AL DEGELLO DE GANADO MENOR	\$ 5.767.855.378
IMPUESTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS NACIONAL CON DESTINO AL DEPORTE	\$ 3.721.459.545
TOTAL	\$ 19.643.054.859.515

Así las cosas, se evidencia que, aunque la atención de las personas privadas de la libertad les costaría a las entidades territoriales un monto cercano a los 860 mil millones de pesos, sumando alcaldías y gobernaciones, el proyecto habilita fuentes de financiación que tienen una capacidad de recaudo de más de dos billones de pesos. En lo que respecta a la infraestructura, cuyo impacto se estima en cerca de 3.4 billones de pesos, se evidencia que se apalancarían con los recursos de regalías, la cofinanciación del Gobierno nacional a través de un documento Conpes, así como que se tiene un régimen de transición de 6 años en el cual se puede usar también los ingresos recurrentes que para temas carcelarios se tienen previstos

3. Modificaciones que se propone al texto original

TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO
PROYECTO DE LEY NO. 254/22 SENADO “Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.	PROYECTO DE LEY NO. 254/22 SENADO “Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.
Artículo 1. OBJETO.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 2. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: ARTÍCULO 17. DEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO FRENTE A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGGINAL, EXCEPTO E EL ULTIMO INCISO DEL PARÁGRAFO 5, EL CUAL SE ELIMINA. (Una vez sea notificada la condena a una persona privada de la libertad en un establecimiento de reclusión del orden territorial, el director de la cárcel procederá)
Artículo 3. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: ARTÍCULO 18. ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 4. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: ARTÍCULO 19. RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 5. CONDICIONES TÉCNICAS DE VIDA EN RECLUSIÓN.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 6. Modifíquese el artículo 28A de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: ARTÍCULO 28A. DETENCIÓN CENTRO DE DETENCIÓN TRANSITORIA.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 7. Modifíquese el artículo 304 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así: ARTÍCULO 304. ARTÍCULO 304. FORMALIZACIÓN DE LA RECLUSIÓN	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 8. RÉGIMEN PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 9. Modifíquese el artículo 167 de la ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la ley 1709 de 2014, el cual quedará así: quedará así: ARTÍCULO 167. INTEGRACIÓN, RÉGIMEN Y FUNCIONES	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL

DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL.	
Artículo 10. COMUNICACIÓN DE RESPONSABILIDAD DE NECESIDAD DE ESTABLECIMIENTO DE RECLUSIÓN TERRITORIAL	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 11. RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 12. SOBRE TASAS CON DESTINO A LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA CARCELARIA Y SU FUNCIONAMIENTO	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 13. DESTINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE OBRA PÚBLICA.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 14. Modifíquese el artículo 35 de la ley 2056 de 2020, el cual quedará así: ARTÍCULO 35. PRIORIZACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 15. Modifíquese y adiciónese el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: ARTÍCULO 800-1. OBRAS POR IMPUESTOS	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 16. CONPES.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 17. DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL FONSENT Y FONSECON PARA LAS CÁRCELES TERRITORIALES.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 18. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.	ARTICULO IGUAL AL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL
Artículo 19. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS	Artículo 19. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

4. Conflicto de interés

El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 – Reglamento Interno del Congreso-, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 establece que:

El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al

artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como “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”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa entra en vigencia a partir de su publicación, y modifica normas de carácter penitenciario y carcelario, de allí que frente a la situación actual de los Congresistas no se evidencia un posible conflicto de interés.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los Congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hecho generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán ser declarados de conformidad a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicito a los Honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar **PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley No. 254/22 Senado, “*Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,

Julio Elías Chagüí Flórez
JULIO ELÍAS CHAGÜÍ FLÓREZ
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NO. 254/22 SENADO

“Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar el Código Penitenciario y Carcelario y otras disposiciones legales con el propósito de definir la responsabilidad y fuentes de financiación de los diferentes niveles de gobierno frente a las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento consistente en privación de la libertad intramural.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 17. DEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO FRENTE A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Son responsables de la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los establecimientos de reclusión el Gobierno nacional para las personas condenadas y con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva intramural y las entidades territoriales para las personas detenidas preventivamente de forma intramural, de conformidad a los siguientes criterios:

1. Las alcaldías, distritos de categoría especial, 1, 2 y 3 categoría y el Distrito Capital de Bogotá son responsables de la población con medida de aseguramiento privativa de la libertad en razón de delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea igual o inferior a 8 años de prisión, a excepción de los detenidos preventivamente por las conductas punibles señaladas en el numeral 3 del presente artículo.
2. Las gobernaciones son responsables de las personas detenidas preventivamente en razón de delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea igual o inferior a los 15 años de prisión, a excepción de los detenidos preventivamente por las conductas punibles señaladas en el numeral 3 del presente artículo.
3. El Gobierno Nacional es el responsable de las personas privadas de la libertad:
1. condenadas por cualquier conducta punible y, 2. De las detenidas preventivamente por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado; por delitos contra la administración pública de los que trata de Ley 1474 de 2011; por delitos consagrados en el Título IV del libro segundo de la Ley

599 de 2000; por las personas que no tengan nacionalidad colombiana; por los delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea superior a los 15 años de prisión y por los delitos cuya detención preventiva se base en la pertenencia del imputado o acusado a un grupo armado organizado o a un grupo delictivo organizado en los términos del artículo 313A del Código de Procedimiento Penal.

4. El Gobierno Nacional será responsable de las personas con medida de aseguramiento privativa de la libertad ordenada por hechos punibles que hayan sido cometidos por personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, funcionarios y empleados de la Rama Judicial, cuerpos de policía judicial, Fuerzas Militares y agencias del Ministerio Público, servidores públicos de elección popular, por funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, personas extranjeras, personas de la tercera edad, madres gestantes y con hijos menores de 3 años en establecimientos de reclusión, indígenas a cargo de autoridades tradicionales propias que carezcan de centro de reclusión, la detención preventiva se llevará a cabo en establecimientos especiales o en instalaciones proporcionadas por el Gobierno Nacional. Esta situación se extiende a los ex servidores públicos respectivos.
5. El Gobierno Nacional será responsable de las personas privadas de la libertad preventivamente que en concepto del juez o del Director General del INPEC requiera condiciones de reclusión de establecimiento de alta seguridad que trata el artículo 25 de la Ley 65 de 1993.
6. El Gobierno Nacional será responsable de las personas privadas de la libertad que sufran de trastorno mental sobreviniente o concomitante a su detención que no hayan sido declaradas inimputables. Las medidas de seguridad sobre inimputables se ejecutarán en los establecimientos referidos en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley 599 de 2000 o en las disposiciones que los sustituyan.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección de las cárceles de las entidades territoriales.

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

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar, según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

El Gobierno Nacional, los departamentos, distritos y municipios podrán celebrar convenios para la construcción y el mejoramiento de la infraestructura, el sostenimiento, la administración, la atención al interno, la custodia y vigilancia de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario. También podrán cumplir con sus obligaciones en materia carcelaria mediante los esquemas asociativos territoriales definidos en la Ley 1454 de 2011.

PARÁGRAFO 1. Siempre que una persona esté investigada por más de un delito cuya responsabilidad de reclusión pueda corresponder a más de un nivel de administración (gobierno nacional; departamentos; o municipios), la entidad responsable será, excluyentemente, la de mayor nivel de gobierno, según el siguiente orden: gobierno nacional (primer nivel), departamentos (segundo nivel) y municipios (tercer nivel).

PARÁGRAFO 2. La entidad territorial del lugar donde ocurrieron los hechos es responsable de las personas detenidas preventivamente que le correspondan de conformidad a los criterios establecidos en el presente artículo.

Si la conducta punible que se investiga se relaciona con su comisión en varios municipios y/o departamentos, el Juez que imponga la medida de aseguramiento determinará, con base en la información sobre los hechos jurídicamente relevantes puestos a su disposición, y los criterios de distribución de competencias definidos en este artículo, cuál es la entidad territorial que debe asumir la responsabilidad por su reclusión o si la persona debe estar a cargo del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3. Las entidades territoriales serán responsables de la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad con medida de detención preventiva que tratan los numerales 1 y 2 por un término hasta de 2 años, momento a partir del cual serán responsabilidad del Gobierno Nacional.

Para el efecto, la autoridad penitenciaria nacional, responsable de la custodia de personas privadas de la libertad, deberá recibirlos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios nacionales, asumiendo todos los gastos derivados de su sostenimiento y administración.

PARÁGRAFO 4. Le corresponde a las gobernaciones la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los establecimientos de reclusión departamentales para las personas detenidas preventivamente de su competencia en los términos del presente artículo; así como la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad que, de conformidad el numeral 1 del presente artículo, le correspondan a municipios en su territorio de 4ª, 5ª y 6ª categoría o de aquellos que tengan responsabilidad de un número menor de cien (100) personas privadas de la libertad; para lo que dichos municipios podrán suscribir con el Departamento o el INPEC convenios en los términos previstos en el artículo 19 de la presente Ley o utilizar el mecanismo de integración territorial previstos en la presente ley.

PARÁGRAFO 5. La Dirección General del INPEC informará al director de cada establecimiento de reclusión territorial cual es el Establecimiento de Reclusión más cercano para que sean remitidas las personas privadas de la libertad que han sido condenadas.

El INPEC y la Policía Nacional prestaran apoyo a los Establecimientos de Reclusión del Orden Territorial para realizar el traslado de las personas condenadas a Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional cuando así lo

ameriten las condiciones de seguridad o el traslado deba realizarse fuera del territorio de la alcaldía o gobernación a cargo de la persona privada de la libertad. ~~Una vez sea notificada la condena a una persona privada de la libertad en un establecimiento de reclusión del orden territorial, el director de la cárcel procederá~~

Artículo 3. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 18. ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL: Los municipios, distritos, departamentos y esquemas asociativos territoriales definidos en la Ley 1454 de 2011, podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de las cárceles y pabellones de detención preventiva departamentales, municipales y distritales.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 19. RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES. Los departamentos, distritos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, o que teniéndolas superen la capacidad de personas que deben recluir, podrán mediante un contrato celebrado con la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Dirección General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, acordar el recibo de sus presos. Este acuerdo consagrará las condiciones necesarias para el efecto, lo mismo que el reconocimiento que los departamentos, distritos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios: alimentación, salud, educación, actividades ocupacionales, dotación y aseo.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el INPEC y la USPEC, definirá mediante acto administrativo el valor que tiene cada uno de los servicios anualmente por cada persona con detención preventiva privada de la libertad; así como la entidad responsable de cada servicio.

PARÁGRAFO 2. El valor a pagar por la entidad territorial en el convenio será definido por el costo anual de los servicios por interno que trata el presente artículo multiplicado por el promedio mensual de personas privadas de la libertad en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional de responsabilidad de la entidad territorial con la que se suscribe el convenio o por el número total de personas objeto de su responsabilidad si no se cuenta con establecimiento de reclusión propio.

PARÁGRAFO 3. Las cárceles departamentales, municipales y distritales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales.

Artículo 5. CONDICIONES TÉCNICAS DE VIDA EN RECLUSIÓN. El Gobierno Nacional, los departamentos, municipios y distritos tienen la obligación de observar el diseño, construcción y funcionamiento de los establecimientos de reclusión las normas técnicas de vida en reclusión fijadas por el Comité Interdisciplinario para la

Estructuración de Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad creado por la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional, los departamentos, municipios y distritos aplicarán en el diseño, construcción y funcionamiento de los establecimientos de reclusión las normas técnicas de vida en reclusión fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015 hasta que el Comité Interdisciplinario para la Estructuración de Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad estructure las normas técnicas sobre privación de la libertad.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 28A de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 28A. DETENCIÓN CENTRO DE DETENCIÓN TRANSITORIA. La detención en sala de detenidos en Unidad de Reacción Inmediata (URI), instalación de la Policía Nacional o unidad similar para fines judiciales no podrá superar las treinta y seis (36) horas, debiendo garantizarse las siguientes condiciones mínimas: separación entre hombres y mujeres, ventilación y luz solar suficientes, separación de los menores de edad y acceso a baño.

Queda prohibida la privación de la libertad de una persona en un centro de detención transitoria cuando puesta a disposición la persona de la autoridad judicial competente se ordene su privación de la libertad en cumplimiento de la ejecución de una pena o medida de aseguramiento.

En caso de no ser recibida la persona por la autoridad penitenciaria o carcelaria será informado de forma inmediata la situación a la Procuraduría General de la Nación para que el ejercicio de sus funciones preventivas y disciplinarias.

PARÁGRAFO. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley las Entidades Territoriales adecuarán las celdas a las condiciones de las que trata el presente artículo.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 304 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 304. FORMALIZACIÓN DE LA RECLUSIÓN. –Anunciado el sentido del fallo condenatorio y no siendo procedente la concesión de un mecanismo sustitutivo de la pena de prisión impuesta o un subrogado penal, o una vez impuesta la medida de aseguramiento de detención preventiva, el funcionario judicial a cuyas órdenes se encuentre dispondrá la remisión del condenado o detenido al establecimiento de reclusión que corresponda de conformidad a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, para efectuar el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario. Sin embargo, El Juez de Control de Garantías podrá disponer de forma excepcional, a solicitud del delegado de la Fiscalía General de la Nación o del Agente del Ministerio Público, que la detención preventiva en establecimiento carcelario se surta en un establecimiento de reclusión del orden nacional cuando las circunstancias de comisión de la conducta punible o las circunstancias personales de su autor o partícipe comprometan la eficacia de la detención preventiva si la misma se desarrolla en un establecimiento de reclusión del orden municipal o departamental. Previamente al decreto de la medida de aseguramiento el capturado

estará bajo la responsabilidad del organismo que efectuó la aprehensión o al que se puso a disposición a la persona aprehendida en flagrancia por un particular.

La orden de remisión indicará el lugar de los hechos, el motivo, la fecha y la hora de la captura.

En caso de que el capturado haya sido conducido a un establecimiento carcelario sin la orden correspondiente, el director la solicitará al funcionario que ordenó su captura. Si transcurridas treinta y seis (36) horas desde el momento de la captura no se ha satisfecho este requisito, será puesto inmediatamente en libertad.

De igual forma deberá cumplirse con carácter inmediato la comunicación al funcionario judicial cuando por cualquier motivo pierda vigencia la privación de la libertad, so pena de incurrir en las sanciones previstas en la ley.

La custodia referida incluye los traslados, remisiones, desarrollo de audiencias y demás diligencias judiciales a que haya lugar.

PARÁGRAFO. El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, ordenará el traslado a establecimientos de reclusión del orden nacional de cualquier imputado afectado con medida de aseguramiento, consistente en detención preventiva, cuando así lo aconsejen razones de seguridad nacional, orden público, seguridad penitenciaria, descongestión carcelaria, prevención de actividades delincuenciales, intentos de fuga, o seguridad del detenido o de cualquier otro interno.

En estos eventos, el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, informará del traslado al Juez de Control de Garantías y al Juez de Conocimiento cuando este hubiere adquirido competencia. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC– está obligado a garantizar la comparecencia del imputado o acusado ante el Juez que lo requiera, mediante su traslado físico o medios electrónicos.

Artículo 8. RÉGIMEN PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Para el funcionamiento de los establecimientos de reclusión departamentales, municipales y distritales o desarrollado por la integración territorial de las entidades territoriales, se observarán las normas previstas en el Código Penitenciario y Carcelario, los decretos reglamentarios, el reglamento general del INPEC y regulaciones del INPEC.

En los casos en los que existan normas que regulen el funcionamiento del establecimiento de reclusión, la custodia, vigilancia y atención a las personas privadas de la libertad y la norma solicite alguna autorización del Director del INPEC u otra autoridad del orden nacional, se entenderá que esa función para los establecimientos de reclusión de las entidades territoriales será competencia del alcalde o gobernador, según corresponda, o el secretario que se delegue para ejercer a nivel territorial las funciones relativas al sistema penitenciario y

carcelario. En caso de que se trate de cárceles cuyo funcionamiento dependa de la integración territorial, sus miembros delegaran un alcalde o gobernador que ejercerá esa función de autoridad carcelaria por un periodo de un año, sin perjuicio de que pueda ser reelegido para continuar con tal función.

Artículo 9. Modifíquese el artículo 167 de la ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la ley 1709 de 2014, el cual quedará así: quedará así:

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

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

Son miembros del Consejo Superior de Política Criminal:

1. El Ministro de Justicia y del Derecho quien lo presidirá.
2. El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
4. El Fiscal General de la Nación.
5. El Ministro de Educación.
6. El Procurador General de la Nación.
7. El Defensor del Pueblo.
8. El Director General de la Policía Nacional.
9. El Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC).
10. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).
11. El Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).
12. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
13. El Director General del Departamento Nacional de Planeación.
14. Dos (2) Senadores y cuatro (4) Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda, es decir, un Senador (1) y dos (2) Representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas.
15. Cuatro (4) representantes de las de las entidades territoriales así: un alcalde elegido por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales; un alcalde elegido por la Asociación de Ciudades Intermedias de Colombia; un alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios, y un Gobernador elegido por la Federación Nacional de Departamentos.

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

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

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

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

Artículo 10. COMUNICACIÓN DE RESPONSABILIDAD DE NECESIDAD DE ESTABLECIMIENTO DE RECLUSIÓN TERRITORIAL. El Ministerio de Justicia y del Derecho comunicará a las entidades territoriales que de conformidad a la Ley se encuentren próximas a tener la obligación de construir infraestructura propia para la atención, custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad objeto de su responsabilidad con el objeto de que las entidades territoriales puedan ejecutar la planeación y actividades necesarias para asumir su obligación.

Para tal finalidad el Departamento Nacional de Planeación desarrollara una metodología de análisis que le permita señalar con fundamento empírico la posible configuración de las causales legales para la adopción de establecimiento de reclusión propio o a través de los mecanismos de integración territorial contemplados en la Ley.

Artículo 11. RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO. Las entidades territoriales además de los recursos propios, del sistema general de participaciones, de las fuentes de cofinanciación de sus obligaciones y de donaciones, podrán utilizar los siguientes recursos para la financiación del sistema penitenciario y carcelario:

1. Recursos de los tributos autorizados en esta ley.
2. Recursos de la contribución de obra pública.
3. Recursos de regalías y obras por regalías para el desarrollo de infraestructura carcelaria.
4. Obras por impuestos.
5. Recursos del FONSET y FONSECON

Artículo 12. SOBRE TASAS CON DESTINO A LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA CARCELARIA Y SU FUNCIONAMIENTO. Sobretasas con destino a la financiación de infraestructura carcelaria y su funcionamiento. Se autoriza a los Departamentos, municipios y distritos para establecer sobretasas de hasta un 10% a los impuestos de su propiedad o por ellos administrados, excepción hecha del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios, de la Sobretasa a la Gasolina, y de los Impuestos al Consumo de qué trata la ley 223 de 1995 y las normas que los modifican.

Artículo 13. DESTINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE OBRA PÚBLICA. Los departamentos, distritos y municipios destinaran de forma directa un 20% de los

recursos que recauden por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006, para la construcción, dotación, mantenimiento y operación de la infraestructura carcelaria, con base en las competencias asignadas por la ley y conforme a planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 35 de la ley 2056 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 35. PRIORIZACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL. La priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de los departamentos estará a cargo de las Entidades Territoriales.

La aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de las regiones se realizará por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales, previa priorización del proyecto, proceso que estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación y un miembro de la entidad territorial designado por el OCAD, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.

Se priorizarán los proyectos de Inversión de la Asignación para la Inversión Regional, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Alto Impacto regional, social, económico, ambiental, agua, saneamiento básico, electrificación, gasificación por redes, educación, conectividad a internet a hogares estratos 1 y 2, zonas rurales, infraestructura educativa, hospitalaria y vial, infraestructura para la privación de la libertad y la generación de empleo formal.
2. Cumplimiento de las metas sectoriales de los planes de desarrollo territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Mejoramiento de las condiciones de vida de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de los Pueblos y Comunidades Indígenas y del pueblo ROM o Gitano de Colombia.
4. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.
5. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.
6. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en zonas portuarias.
7. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

8. Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.
9. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.
10. Para la extensión, ampliación y utilización de energía no convencionales, que sean renovables y sustentables ambientalmente.
11. Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación en todos los niveles.
12. Para inversiones en energías renovables de fuentes no convencionales orientados a la transición energética y reducción de emisiones de carbono.
13. Proyectos que fortalezcan el encadenamiento productivo que promuevan las inversiones en infraestructura agropecuaria, principalmente en vías terciarias y distritos de riego.
14. Macroproyectos que contengan líneas estratégicas que contemplen la construcción de obras estructurales para el control de inundaciones a causa de fenómenos relacionados con el cambio climático en los cascos urbanos.

PARÁGRAFO 1o. En las zonas no interconectadas del país, tendrán especial consideración los proyectos de energización, conectividad e infraestructura vial.

PARÁGRAFO 2o. Los Departamentos y Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales de que trata el presente artículo, en el marco de sus competencias, designarán al ejecutor el cual deberá ser de naturaleza pública; quien además estará a cargo de la contratación de la interventoría, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

PARÁGRAFO 3o. La Secretaría Técnica de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, la cual, cuando concurren varios proyectos de inversión y no se cuente con recursos suficientes, emitirá recomendaciones no vinculantes sobre la priorización de los proyectos y verificará la disponibilidad de recursos de cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional.

PARÁGRAFO 4o. Para la aprobación de los proyectos de inversión con cargo al 40% de los recursos de Asignación para la Inversión Regional que les corresponden a las regiones y previo a la citación de la sesión correspondiente, la Secretaría Técnica de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales solicitará al Departamento Nacional de Planeación o al Ministerio o al Departamento Administrativo líder del sector en el que se clasifique el proyecto de inversión o a la entidad que estos designen, un concepto técnico único sectorial.

La Comisión Rectora establecerá los lineamientos para la emisión de estos conceptos.

Las actividades requeridas para la emisión del concepto único sectorial podrán ser financiadas con recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Así mismo, el gobierno nacional reglamentará lo necesario.

Artículo 15. Modifíquese y adiciónese el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 800-1. OBRAS POR IMPUESTOS. Las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable inmediatamente anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) UVT, podrán celebrar convenios con las entidades públicas del nivel nacional, por los que recibirán a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta, en los términos previstos en la presente disposición. Los compromisos de inversión adquiridos en estos convenios no podrán superar el treinta por ciento (30%) del patrimonio contable del contribuyente, para lo cual se tendrá en cuenta el patrimonio del año inmediatamente anterior a la suscripción de los mismos. En caso de que los aspirantes no hayan tenido ingresos en el año inmediatamente anterior por encontrarse en período improductivo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) podrá autorizar la realización de los proyectos a los que se refiere la presente disposición, si verifica que el contribuyente puede otorgar garantías suficientes para la ejecución del proyecto, a través de sus vinculados económicos o de entidades financieras o aseguradoras de reconocida idoneidad.

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y los que registren un alto hacinamiento carcelario, relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático, dotación e infraestructura carcelaria y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac, o algunas de ellas, también se contemplarán proyectos de infraestructura carcelaria para los municipios que registren un alto hacinamiento carcelario. Así mismo, accederán a

dichos beneficios los territorios que tengan altos índices de pobreza de acuerdo con los parámetros definidos por el Gobierno nacional, los que carezcan, total o parcialmente, de una infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios (servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas, entre otros), aquellos que estén localizados en las zonas no interconectadas y las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), definidas en el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac y de alto hacinamiento carcelario, así como de los territorios que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial y recuperación de la seguridad de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ARD, las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Para el desarrollo del presente mecanismo de pago del impuesto sobre la renta se tendrán en cuenta los siguientes aspectos y procedimientos:

1. Manifestación de interés por parte del contribuyente. En cualquier momento, el contribuyente que pretenda optar por el mecanismo previsto en la presente disposición, podrá seleccionar de la lista de iniciativas o del banco de proyectos publicado por la ART, una o más iniciativas o proyectos, para lo cual deberá contar con la aprobación de su junta directiva o del órgano que haga sus veces y manifestarlo mediante escrito dirigido a la ART y a la Entidad Nacional Competente del sector del proyecto a desarrollar. En la misma manifestación deberá informar desde qué etapa de estructuración va a desarrollar el proyecto y los gastos de pre-inversión y mantenimiento, en el caso de requerirse, adjuntando una propuesta de costos de estas etapas, así como la actualización y posibles ajustes al proyecto. En los casos en que el contribuyente haya propuesto un proyecto, este tendrá prioridad para la ejecución del mismo siempre que cumpla con todos los requisitos previstos en la presente disposición, a menos que un tercero ofrezca mejores condiciones para su realización, en cuyo caso, la ART y la Entidad Nacional Competente realizarán la valoración de las propuestas e informarán los resultados a los contribuyentes.
2. Estructuración de iniciativas por parte del Contribuyente. En los casos en que el contribuyente haya manifestado el interés de estructurar una iniciativa, la entidad nacional competente deberá indicar y aprobar los estudios, diseños, costos y tiempos, que debe realizar y cumplir el contribuyente para presentar la iniciativa

con el lleno de requisitos necesarios para iniciar el proceso de viabilidad, evento en el cual estos costos serán incluidos en el valor total del proyecto.

3. Viabilización de iniciativas. Posterior a la manifestación del interés por parte del contribuyente sobre una o más iniciativas, la Entidad Nacional Competente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizarán los trámites necesarios para emitir los conceptos de viabilidad del o los proyectos conforme con la normatividad vigente.
4. Aprobación para la suscripción del convenio. Emitidos los conceptos de viabilidad del proyecto, la ART aprobará mediante acto administrativo la suscripción del convenio para la ejecución del proyecto, contra el cual no procederá recurso alguno.
5. Suscripción del convenio. Posterior a la aprobación por parte de la ART, la Entidad Nacional competente procederá a la suscripción del convenio con el contribuyente, para la ejecución del proyecto. Por medio de dicho convenio, el contribuyente se comprometerá a desarrollar el proyecto a cambio de una remuneración que será pagada por medio de Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), una vez sea entregado el proyecto a satisfacción a la entidad nacional competente. En los casos en que la ejecución del proyecto sea superior a un (1) año, el convenio podrá prever el pago contra la entrega de los hitos que se establezcan en el mismo. El convenio estará regido por el régimen aquí previsto y en su defecto por las normas de derecho privado.
6. Reglas del Convenio. La celebración del convenio estará sujeta a las siguientes reglas:
 - a) Interventoría. La Entidad Nacional Competente determinará los casos en los que se requiera la contratación de una interventoría sobre el bien o servicio, cuyo valor deberá estar incluido dentro del costo del proyecto, caso en el cual deberá ser seleccionada y contratada por la Entidad Nacional Competente. Los pagos de la interventoría los realizará el contratista conforme con lo pactado en el convenio de obras por impuestos.
 - b) Supervisión. La Entidad Nacional Competente realizará la supervisión del convenio de obras por impuestos y del contrato de interventoría.
 - c) Garantías. La Entidad Nacional Competente deberá establecer la suficiencia de las garantías para amparar como mínimo el cumplimiento del proyecto, la estabilidad de la obra o calidad y correcto funcionamiento de los bienes según corresponda.

El contratista deberá constituir las garantías exigidas para la ejecución del proyecto, en caso de realizarlo directamente, o deberá exigirles a los terceros dichas garantías en los términos definidos en el convenio. En todo caso, las garantías constituidas deben ser aprobadas por la Entidad Nacional

Competente. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago o por revocatoria unilateral y deberán ser aprobadas por la Entidad Nacional Competente al proyecto de inversión.

- d) Naturaleza de los recursos para la ejecución del proyecto. Los contribuyentes realizarán los proyectos con recursos propios, cuyo tratamiento corresponderá a la naturaleza jurídica del contribuyente.
- e) Subcontratos. En caso que el contribuyente deba subcontratar con terceros para la realización del proyecto, a dichos contratos les será aplicable el régimen de contratación correspondiente a la naturaleza jurídica del contribuyente y no vincularán a las entidades públicas que suscriban el convenio principal.
- f) Condiciones del Convenio y de los subcontratos. El Convenio y los subcontratos que deba suscribir el contribuyente para la ejecución del mismo deberán ser realizados a precios de mercado. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales se dará cumplimiento a la presente disposición, así como los casos que exijan la contratación de una gerencia de proyecto. En caso de que los subcontratos sean celebrados con vinculados económicos del suscriptor, el respectivo convenio señalará las condiciones bajo las cuales se garantizará la transparencia en la ejecución y la definición de los costos del proyecto.
- g) Ejecución directa por parte del contribuyente. En caso de que el mismo contribuyente desarrolle el proyecto, los bienes y servicios que incorpore serán valorados a precios de mercado, de acuerdo con lo previsto en el literal anterior.
- h) Tratamiento tributario y contable de los convenios celebrados. Los convenios celebrados de acuerdo con lo previsto en la presente disposición, tendrán el tratamiento tributario y contable que les corresponda según su naturaleza y las normas que resulten aplicables. En tal medida, los convenios se entenderán efectuados en desarrollo de la actividad productora de renta del contribuyente, quien para estos efectos no necesitará ampliar su objeto social. Sin perjuicio de lo anterior, los convenios no estarán sometidos a retención y/o autor retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta. Las obras por impuestos no tendrán derecho a los beneficios establecidos en los artículos 258-1 y demás consagrados en el Estatuto Tributario.
- i) Modificaciones y adiciones. Cualquier ajuste en el proyecto que implique la modificación del convenio de obras por impuestos, deberá ser aprobado por la Entidad Nacional Competente previo visto bueno de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El convenio preverá, además, los efectos de los eventos eximentes de responsabilidad, así como la matriz de riesgos del convenio.

El convenio desarrollará los efectos de los eximentes de responsabilidad de fuerza mayor y caso fortuito. El Gobierno nacional establecerá el procedimiento para su declaratoria.

- j) Cesiones. Los convenios de obras por impuestos podrán ser cedidos previa la aprobación de la Entidad Nacional Competente.
- k) Incumplimiento. En el convenio se pactarán las multas y sanciones aplicables por el incumplimiento del contratista. Para su imposición, la Entidad Nacional Competente del proyecto de inversión, deberá aplicar el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 o la que la modifique o sustituya.
- l) Régimen jurídico aplicable y solución de controversias contractuales. Los convenios celebrados de conformidad con la presente disposición se regirán por las normas de derecho privado. En los convenios podrán incluirse cláusulas compromisorias que se regirán por lo establecido en la Ley 1563 de 2012 o la que la modifique o sustituya.
- m) Publicidad. En un sitio notoriamente visible para el público ubicado en las inmediaciones del proyecto respectivo, el contribuyente deberá colocar una valla publicitaria en la cual informe al público el proyecto que le ha sido asignado, el nombre del ejecutor y de sus beneficiarios efectivos, el tiempo de ejecución y la página web donde se encuentren los detalles del proyecto. La valla deberá mantenerse aún en caso de incumplimiento, durante el tiempo de ejecución del proyecto según el caso y el tiempo adicional que se indique en el convenio.
- n) Títulos para la Renovación del Territorio (TRT). Autorícese al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la emisión de los TRT, los cuales serán usados como contraprestación de las obligaciones derivadas de los convenios de obras por impuestos. Dichos títulos tendrán la calidad de negociables. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de los TRT y los requisitos para su emisión.
Los TRT una vez utilizados, computarán dentro de las metas de recaudo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estos títulos, podrán ser utilizados por su tenedor para pagar hasta el 50% del impuesto sobre la renta y complementarios.

PARÁGRAFO 1o. Las personas jurídicas que tengan deudas por concepto del impuesto sobre la renta, podrán asumir el pago de las mismas a través de los TRT.

PARÁGRAFO 2o. El mecanismo previsto en el presente artículo podrá ser usado de manera conjunta por varios contribuyentes para la realización de un mismo proyecto.

PARÁGRAFO 3o. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará el cupo máximo de aprobación de proyectos, a cargo de los cuales se podrán celebrar los convenios establecidos en la presente regulación.

PARÁGRAFO 4o. Los contribuyentes no podrán realizar proyectos a los que se refiere la presente disposición, que correspondan a los que deban ejecutar en virtud de mandato legal, acto administrativo o decisión judicial. Adicional a lo anterior, las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria, no podrán desarrollar proyectos de infraestructura física que tengan relación de causalidad con su actividad generadora de renta.

PARÁGRAFO 5o. La presente disposición será reglamentada, en su integridad, en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

PARÁGRAFO 6o. La referencia al mecanismo de obras por impuestos realizada por el artículo 285 de la Ley 1955 de 2019 entiéndase hecha a este artículo.

PARÁGRAFO 7o. Lo dispuesto en este artículo también será aplicable a proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación, incluidos los proyectos de construcción de infraestructura carcelaria, así no se encuentren en las jurisdicciones señaladas en el inciso segundo de este artículo, por lo que no requerirán autorización de la ART. Lo anterior solo procederá respecto de aquellos proyectos que cuenten con la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lo cual se tendrá en cuenta la certificación del cupo máximo aprobado por el Confis, al que se refiere el parágrafo 3 de este artículo y para lo cual el Ministerio referido deberá aprobar un porcentaje mínimo de ese cupo para las obras que se realizarán en los territorios definidos en el inciso segundo de este artículo.

El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en este parágrafo, incluyendo las características y procedimientos para seleccionar los proyectos a desarrollar, así como el porcentaje mínimo a que hace referencia el inciso anterior.

Artículo 16. CONPES. El Gobierno Nacional dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley establecerá un CONPES y acompañado de concepto positivo de CONFIS para cofinanciar el desarrollo de la infraestructura carcelaria departamental, municipal y distrital.

Artículo 17. DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL FONSENT Y FONSECON PARA LAS CÁRCELES TERRITORIALES. Los departamentos, distritos y municipios podrán utilizar hasta el 15% de los Fondos Territoriales de Seguridad (FONSET), y el Ministerio del Interior destinará un 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), para el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales frente a las personas privadas de la libertad razón de una medida de aseguramiento intramural.

Artículo 18. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Para la implementación de la presente Ley se tendrá un régimen de transición que se regirá por las siguientes reglas:

1. Los municipios, distritos y departamentos que sean responsables del desarrollo de infraestructura carcelaria, conforme al artículo 17 de la Ley 65 de 1993 tendrán plazo de un (1) año para que en coordinación con las autoridades penitenciarias y carcelarias establezcan un plan de trabajo para el desarrollo de infraestructura propia o a través de los mecanismos de integración. En todo caso el término para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley, en relación con la puesta en funcionamiento de las cárceles departamentales, municipales y distritales, no podrá ser superior a seis (6) años desde la entrada en vigencia de la presente Ley.
2. El Ministerio de Justicia y del Derecho desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.
3. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC en articulación con las entidades territoriales integrarán las cárceles departamentales, municipales y distritales al sistema de información SISIPPEC.
4. El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el INPEC y la Escuela Nacional Penitenciaria establecerán con las entidades territoriales el plan de formación para la planta de personal requerido para las cárceles departamentales, municipales y distritales.

Artículo 19. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Julio Elías Chagüi Flórez
JULIO ELÍAS CHAGÜI FLÓREZ
Senador de la República