

Bogotá D.C. 27 de noviembre de 2023

H. Senador
GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado de la República

Asunto: *Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No.108 de 2023 Cámara, 173 Senado, “Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”.*

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para segundo debate al **Proyecto de Ley 108 de 2023 Cámara / 173 de 2023 Senado** *“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”.*

Atentamente,



Clara Eugenia López Obregón
Senadora de la República
Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL
Proyecto de Ley 108 de 2023 Cámara / 173 de 2023 Senado**
***“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de
servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para
atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”.***

La presente ponencia está compuesta por siete (7) apartes:

1. Antecedentes Legislativos
2. Objeto del Proyecto de Ley
3. Justificación del Proyecto de Ley
4. Conflictos de interés
5. Impacto Fiscal
6. Proposición
7. Referencias

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El 03 de agosto del año en curso, el Ministro de Justicia y del Derecho, Doctor Néstor Iván Osuna Patiño, radicó el Proyecto de Ley 108 de 2023 Cámara ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

El pasado 06 de septiembre, el Proyecto de Ley fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera Constitucional Permanente conforme a lo expuesto en el Acta 11 de 2023 de la misma fecha. Posteriormente, el 27 de septiembre de 2023 se dio el segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, fecha en la cual la iniciativa fue avalada con algunas modificaciones.

El 22 de noviembre se surtió el tercer debate ante la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República. En este debate el proyecto de ley fue aprobado con una modificación propuesta en la ponencia, mediante la cual se decidió eliminar el inciso primero del artículo 3 del proyecto aprobado en segundo debate.

Ahora, se encuentra listo para su segundo debate ante la plenaria del Senado. Su tránsito es el expuesto en el siguiente cuadro:

<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE CAMARA DE REPRESENTANTES</p>	<p>TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DE CAMARA DE REPRESENTANTES</p>	<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN SENADO</p>
<p><i>“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”</i></p>	<p><i>“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”</i></p>	<p><i>“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”</i></p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio.</p>

Artículo 2°. Facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la USPEC. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 67 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio. Hasta el 30 de junio de 2025, la USPEC podrá continuar brindando el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros de detención transitoria en los lugares donde venía prestando el servicio. Vencido este plazo, este servicio deberá ser asumido definitivamente por las entidades territoriales, en los términos de la Sentencia SU -122 de 2022 de la Corte Constitucional.

La garantía de universalidad de la que trata el inciso primero del párrafo transitorio no excluye la posibilidad de que los entes territoriales puedan disponer de recursos presupuestales para este fin.

Artículo 2°. Facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la USPEC. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 67 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio. Hasta el 30 de junio de 2025, la USPEC podrá continuar brindando el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros de detención transitoria garantizando la universalidad en la prestación del servicio. Vencido este plazo, este servicio deberá ser asumido definitivamente por las entidades territoriales, en los términos de la Sentencia SU -122 de 2022 de la Corte Constitucional.

La garantía de universalidad de la que trata el inciso primero del párrafo transitorio no excluye la posibilidad de que los entes territoriales puedan disponer de recursos presupuestales para este fin.

Con respeto de su autonomía, las entidades deberán presentar al

Artículo 2°. Facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la USPEC. A Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 67 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio. Hasta el 30 de junio de 2025, la USPEC podrá continuar brindando el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros de detención transitoria garantizando la universalidad en la prestación del servicio. Vencido este plazo, este servicio deberá ser asumido definitivamente por las entidades territoriales, en los términos de la Sentencia SU -122 de 2022 de la Corte Constitucional.

La garantía de universalidad de la que trata el inciso primero del párrafo transitorio no excluye la posibilidad de que los entes territoriales puedan disponer de recursos presupuestales para este fin.

Con respeto de su autonomía, las entidades deberán presentar al Ministerio de

	<p>Ministerio de Justicia y del Derecho, el plan de implementación del servicio de alimentación en centros de detención transitoria, a más tardar el 31 de diciembre de 2024.</p>	<p>Justicia y del Derecho, el plan de implementación del servicio de alimentación en centros de detención transitoria, a más tardar el 31 de diciembre de 2024.</p>
<p>Artículo nuevo de Financiación de obligaciones.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento CONPES donde se establezcan las alternativas que tienen los entes territoriales para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993.</p> <p>Los recursos para el financiamiento de que habla el presente artículo provendrán del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>PARÁGRAFO. 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.</p>	<p>Artículo 3° Financiación de obligaciones.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento CONPES donde se establezcan las alternativas que tienen los entes territoriales para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993.</p> <p>Con base en el principio de subsidiaridad y vencido el término del que trata el párrafo transitorio del artículo segundo de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá destinar recursos para garantizar la alimentación de la población privada de la libertad recluida en centros de detención transitoria en el país.</p> <p>PARÁGRAFO. 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</p>	<p>Artículo 3° Financiación de obligaciones.</p> <p>Con base en el principio de subsidiaridad y vencido el término del que trata el párrafo transitorio del artículo segundo de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá destinar recursos para garantizar la alimentación de la población privada de la libertad recluida en centros de detención transitoria en el país.</p> <p>PARÁGRAFO 1. 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.</p>

	cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.	
Artículo 3°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 4°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 4°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto otorgar de manera transitoria competencia legal a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) para que continúe prestando los servicios de alimentación a las personas privadas de la libertad que se encuentren en centros de detención transitoria, fijando como fecha límite para ello el 30 de junio de 2025.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 108 de 2023 Cámara / 173 de 2023 Senado tiene su justificación en la necesidad de cumplir con el deber fundamental del Estado de suministrar de forma oportuna y adecuada la alimentación en la población privada de la libertad, con la finalidad de salvaguardar la dignidad humana y los mínimos de integridad física a personas que, por la situación fáctica y jurídica en la que se encuentran, son sujetos en una relación de especial sujeción frente al Estado. Por lo cual se propone otorgarle la competencia a la USPEC de prestar los servicios de alimentación en centros de detención transitorio de forma temporal, con miras a dar un espacio suficiente a los entes territoriales para adaptar sus herramientas presupuestales a dicha función.

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley encuentra su justificación en los siguientes aspectos:

3.1. Construcción del Proyecto de Ley, acuerdo entre entidades del nivel nacional del Sector Justicia, entes de control y agremiaciones representativas de entidades territoriales.

Conforme a lo establecido en la exposición de motivos del Proyecto de Ley radicado por el Ministro de Justicia, la construcción de la iniciativa legislativa surge de las mesas de trabajo convocadas por esa Cartera, con participación de la USPEC, Asocapitales, Asointermedias, Fedemunicipios, Fededepartamentos, Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. En esos espacios se acordó dar trámite a un proyecto de ley orientado únicamente a prorrogar provisionalmente la competencia a la USPEC para que pueda continuar brindando el servicio de alimentación en los centros de detención transitoria.

En Mesa Técnica Asocapitales, Asointermedias, Fedemunicipios y Fededepartamentos se comprometieron en solicitar a las autoridades locales de los municipios y departamentos incluyan las partidas presupuestales necesarias que permitan asegurar los recursos en materia penitenciaria y carcelaria, aprobadas en las actuales administraciones y rigiendo en el primer año de los nuevos mandatos locales.

3.2. Situación del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.

En el Proyecto de Ley se define el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) del sistema penitenciario y carcelario, como la situación de vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad debido a las acciones u omisiones presentadas por el Estado, las cuales han sido una constante, generando agravios con el paso del tiempo. Es importante recordar que desde el año 1998, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en el sistema penitenciario y carcelario mediante la sentencia T-153 de 1998. Posteriormente lo volvió a declarar a través de la Sentencia T-388 de 2013, y lo reiteró en la T-762 de 2015. La declaración fue extendida a los Centros de Detención Transitoria por medio de la Sentencia SU 122 de 2022.

En esta ampliación, la Corte ordenó un paquete de medidas tendientes a garantizar los derechos de esta población, entre los cuales se destaca la orden directa a los entes territoriales para que garanticen las condiciones mínimas a las personas que permanezcan en Centros de Detención Transitoria, incluyendo la obligación en cabeza de estas autoridades de brindar los servicios de alimentación (orden sexta), así como también, el desarrollo de unos espacios provisionales de detención para lo cual establece un término de un año y medio. En el mismo sentido reiteró a

gobernadores y alcaldes de ciudades capitales desarrollar proyectos para la ampliación de infraestructura carcelaria. Debe hacerse énfasis en que este tipo de requerimiento no es nuevo, ya que previamente la Corte Constitucional ya había impartido instrucciones similares a los entes territoriales frente a tomar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones en referencia a los centros de reclusión.

A pesar de esto, a corte de 31 de mayo del año en curso, los entes territoriales solo se hacen cargo del 2.3 % de las personas privadas de la libertad, lo que corresponde a 2.907 personas en contraste con las 125.886 personas en reclusión intramural, conforme a lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley.

3.3. La obligación internacional en cabeza del Estado para garantizar condiciones mínimas de vida digna incluye el suministro permanente de alimentación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante Sentencia proferida el 20 de noviembre de 2018, resaltó que el Estado se encuentra en una posición de garante respecto de las personas privadas de la libertad, por el control o dominio ejercido sobre quienes son sujetos de custodia. Esta posición de garante supone el cumplimiento de condiciones dignas, una de las más importantes es la alimentación; siendo este un aspecto detallado por la Corte Constitucional mediante Auto 118 de 2022, refiere a que la ausencia total de víveres, puede llegar a considerarse como una modalidad de tortura o trato cruel, contraria a las disposiciones establecidas en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

El Proyecto, también destaca lo establecido por las Naciones Unidas en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en la que se señala que la prohibición de realizar tratos crueles e inhumanos incluye las penas corporales o la reducción de alimentos o del agua potable.

3.4. Interpretación de la Corte Constitucional sobre el derecho a la alimentación, conforme a las competencias establecidas en la Ley 65 de 1993 por parte de la Nación y los entes territoriales.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley, se dedica un acápite para destacar la problemática interpretativa a nivel de competencias en relación a la obligación de suministrar la alimentación de las personas privadas de la libertad, la cual tuvo que entrar a aclarar la Corte Constitucional en su fallo de unificación.

El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 establece:

ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. *Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.*

(...)

En los presupuestos municipales 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. ". (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el artículo 67 Ley 65 de 1993 establece:

ARTÍCULO 67. PROVISIÓN DE ALIMENTOS Y ELEMENTOS. *La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad.*

(...)

Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el Decreto Ley 4150 de 2011, de acuerdo con el cual la USPEC tiene por objeto gestionar y operar el suministro de bienes, prestación de servicios, la infraestructura y el apoyo logístico y administrativo para un adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC. En este sentido se ha interpretado que la USPEC solo se encuentra encargada de brindar alimento a las personas condenadas, mientras que los entes territoriales deben hacerse cargo de la alimentación de las personas detenidas preventivamente.

Así, en la sentencia T - 151 de 2016 la Corte Constitucional responsabilizó a la USPEC de la alimentación de todas las personas privadas de la libertad, ordenando suministrar alimentos a los reclusos que permanezcan en las Unidades de Reacción Inmediata (URI), Estaciones de Policía en Bogotá, garantizando todos los requerimientos nutricionales. Aunque la determinación se tomó inicialmente en el caso de Bogotá, diversos jueces replicaron esta interpretación lo que derivó de la actual prestación del servicio de alimentación por parte de la USPEC en los centros de detención transitoria.

No obstante, en la Sentencia SU 122 de 2022 la Corte Constitucional cambió su postura radicalmente, estableciendo que el deber de proporcionar los alimentos a las personas detenidas preventivamente recae en los entes territoriales y ordenándoles que deben incluir partidas presupuestales dedicadas a tal fin:

Sexto. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, **garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad.** (Subrayado fuera de texto).

3.5. Restricción para que la USPEC continúe con la prestación del servicio de alimentación a las personas que se encuentren en centros de detención transitoria.

Conforme a la nueva postura de la Corte Constitucional, la USPEC no cuenta actualmente con una competencia legal clara para prestar los servicios de alimentación en los Centros de Detención Transitoria. Sin embargo, existe la necesidad imperante de prorrogar el suministro de los alimentos a esta población ya que éste no puede ser interrumpido sin el riesgo de generar una crisis que agrave, aún más, la problemática existente pues en el momento en se presentó el proyecto se encontraba vigente la Ley de Garantías, y las administraciones territoriales no podrían adelantar los respectivos contratos de alimentación, aunado esto al cambio de alcaldes y gobernadores que se hará efectivo a partir del 1 de enero de 2024. Por lo anterior, se consideró que debería haber un plazo para que los nuevos mandatarios territoriales adelanten las gestiones correspondientes y proveer de alimentos a las más de 17.000 personas privadas de la libertad a las cuales la USPEC se los suministra actualmente

3.6. La transición de gobiernos departamentales, municipales y distritales puede retardar procesos de contratación para el suministro de alimentos, lo cual generaría riesgos inminentes e irreparables a la vida e integridad de las personas privadas de la libertad.

La alimentación y el respeto por los derechos Humanos de la población privada de la libertad en estaciones de policía y URI es una obligación irrenunciable en cabeza del Estado colombiano.

Es importante tener en cuenta lo dicho por el Ministerio Público, que alertó sobre el riesgo de parálisis en el suministro de alimentación en los Centros de Detención Transitoria. De un lado, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho informar sobre "los planes que se tienen para ejercer el suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad en los Centros de Detención Transitoria de las estaciones de policía y URI del país". De otro lado, la Defensoría del Pueblo recomendó a esa entidad

convocar una mesa nacional de alto nivel "para concretar un plan de contingencia" en materia de alimentación a las personas privadas de la libertad, precisamente, en atención a la coyuntura analizada.

Es innegable la preocupación que existe en el tema de la alimentación de dicha población, tanto así que diferentes asociaciones de municipios y ciudades capitales llamaron la atención acerca del riesgo latente para la garantía de los derechos a la vida e integridad personal de las personas privadas de la libertad que representaría la suspensión del servicio de alimentación por parte del a USPEC una vez terminara el contrato de prestación de servicios de alimentación que se encuentra vigente hasta el 30 de julio de este año (prorrogado hasta el 31 de noviembre), y que contempla, con base en lo señalado en la Sentencia T-151 de 2016, la prestación de servicios de alimentación en favor de la población privada de la libertad que se encuentra en centros de detención transitoria.

Todo esto sumado a que venimos de un contexto electoral local (recientemente finalizado en el mes de octubre), y los nuevos alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras se posesionarán en enero del año 2024. También es de público conocimiento la restricción establecida por la ley de garantías para realizar contrataciones por parte de las autoridades territoriales dentro de los 4 meses anteriores a la fecha de la elección. De esta forma, las autoridades territoriales que aún no cuentan con estos servicios tenían restricciones de orden administrativo para realizar la contratación en la actual vigencia, y el tiempo que resta de la misma es muy limitado para estructurar y adelantar un proceso contractual.

Esta situación, entonces, constituye una clara amenaza a la efectiva prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria donde, a la fecha, la USPEC brinda este servicio.

Como se indicó antes, la suspensión de los servicios de alimentación podría llegar a constituir la violación de derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y un flagrante incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado frente a esta población. Si bien es claro que la Honorable Corte Constitucional hizo una interpretación del contenido de la Ley 65 de 1993 y de las obligaciones con las personas privadas de la libertad sistemática, el contexto actual es que la única forma de garantizar la provisión de servicios de alimentación a gran parte de las personas privadas de la libertad que permanecen en centros de detención transitoria mientras se cumplen las medidas estructurales ordenadas por la Corte Constitucional en materia de desarrollo de infraestructura y adecuación de la Política Criminal es a través de su suministro por parte de la USPEC de forma provisional.

3.7. Las medidas propuestas son idóneas para prevenir un incumplimiento de las obligaciones frente a las personas privadas de la libertad y no se oponen a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El presente proyecto en la totalidad de su contenido cuenta con la idoneidad y concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia.

Es importante reiterar lo establecido en el Proyecto de Ley, destacando las siguientes conclusiones:

- 1. El Estado tiene una obligación de proveer servicios de alimentación a las personas privadas de la libertad con independencia del lugar en que se encuentren reclusas y a cargo de que autoridad se encuentren;*
- 2. Dejar de proveer estos servicios puede considerarse como una violación de derechos humanos;*
- 3. Conforme a la interpretación de la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales frente a las personas privadas de la libertad y la interpretación que había hecho la Corte Constitucional hasta antes de la Sentencia SU-122 de 2022, la USPEC venía prestando ese servicio a las personas en centro de detención transitoria;*
- 4. Al menos desde el año 2020 se ha venido consolidando una situación de Estado de Cosas Inconstitucional en centros de detención transitoria, declarada por la Corte Constitucional en el año 2022;*
- 5. La superación del ECI en centros de detención transitoria se ha planteado en dos fases, una transitoria y otra definitiva, de forma escalonada;*
- 6. Hasta la fecha las autoridades territoriales, municipales y departamentales, no han asumido la prestación de servicios de alimentación y en el contexto de cambios de gobierno difícilmente podrán hacerlo pronto.*

Dicho esto, el presente proyecto de ley propone facultar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, de manera provisional a prestar los servicios de alimentación a las personas que se encuentren privadas de la libertad en centros de detención transitoria. Esta facultad se encuentra condicionada temporalmente hasta el 30 de junio de 2025 conforme al texto aprobado en primer debate. Luego de este plazo, le corresponderá a las entidades territoriales, municipales y departamentales, asumir definitivamente la prestación de este servicio, en los términos fijados en la Sentencia SU- 122 de 2022 de la Corte Constitucional.

Las medidas propuestas en este, además, son coherentes con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la medida que:

1. Promueven la garantía de la prestación del servicio a la alimentación, uno de los elementos mínimos de garantía por parte del Estado a las personas privadas de la libertad en reiterada jurisprudencia;

2. En lo que se refiere al servicio de alimentación de las personas privadas de la libertad, en la orden sexta de la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte se fundamentó en la competencia legal asignada a los entes territoriales por el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, dando prelación a esta norma respecto al artículo 67 de la misma ley (que anteriormente había servido como criterio para asignarla a la USPEC). En consecuencia, una reforma legal transitoria permitiría facultar a esta Unidad, mediante una regla especial, a prestar estos servicios para garantizar el derecho fundamental;

3. Como quiera que en la parte resolutive de la Sentencia SU-122 de 2022 se proponen medidas en fases transitoria y definitiva para superar la crisis, esta norma transitoria no afectaría la obligación de los entes territoriales para superar esta situación contraria al orden constitucional con medidas estructurales y definitivas.

En conclusión, las medidas propuestas no solo son oportunas, sino necesarias e indispensables para garantizar la continuidad de la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad mientras los entes territoriales garantizan las condiciones presupuestales, logísticas y administrativas para prestar ese servicio y continúan avanzando en el desarrollo de la infraestructura requerida para una solución definitiva a la crisis.

3.8. El presente Proyecto de Ley se enmarca en el desarrollo del principio de colaboración armónica exigido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022 entre autoridades nacionales y del orden territorial para la protección de derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

Ahora bien, no podemos dejar de lado que esta iniciativa legislativa materializa el principio constitucional de colaboración armónica. La propia Corte Constitucional, en Sentencia SU 122 de 2022, ya traía a colación este deber:

"En el contexto particular del estado de cosas inconstitucional de la política criminal y del Sistema Penitenciario y Carcelario, la Corte ha encontrado que las acciones que deben ser emprendidas para superarlo "requieren de la colaboración armónica de las entidades del Estado." La Sentencia T-388 de 2013 estableció que todos los actores y entidades a cargo del diseño, adopción, implementación y evaluación de la política pública criminal, penitenciaria y carcelaria deben actuar de manera coordinada y colaborar armónicamente en el desarrollo de sus funciones"

No hacerlo puede dar lugar a una agudización de la situación contraria al orden constitucional y, en tal sentido, se exige una articulación interinstitucional que brinde una respuesta que impida tal escenario. La presente iniciativa legislativa permitirá que no se llegue a un escenario de desprotección de derechos y, por el contrario, asegurará transitoriamente el mantenimiento del goce efectivo del derecho a la alimentación de las personas reclusas en centros de detención transitoria donde actualmente la USPEC brinda dicho servicio, mientras las nuevas autoridades locales, municipales y departamentales ponen en marcha las acciones administrativas, logísticas y presupuestales necesarias para asumir este deber.

3.9 Concepto del Consejo Superior de Política Criminal.

El Consejo Superior de Política Criminal, rindió **concepto favorable** al borrador del Proyecto de Ley sin radicar “*Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria*” (Concepto 18 de 2023 CSPC). En dicho concepto se determinó que el Proyecto se ajusta a los lineamientos de política criminal, evitando el cese de la prestación del servicio de alimentación que actualmente se encuentra en cabeza de la USPEC en favor de las personas detenidas preventivamente.

En el concepto, además, el Consejo procedió a exponer la necesidad de este Proyecto de Ley fundamentado en cinco puntos:

- (i) El proyecto tiene consonancia con la necesidad de mitigación del Estado de Cosas Inconstitucional que actualmente presenta el Sistema Penitenciario y Carcelario. Pues, aunque las órdenes dadas en la Sentencia SU-122 de 2022, son claras al determinar que son los entes territoriales los llamados a asumir los servicios de los centros de detención transitoria, “*el proyecto posee una finalidad benevolente al crear un régimen de transición que permita que las órdenes del alto tribunal se cumplan sin desatender las necesidades de las personas privadas de la libertad en la práctica*”.
- (ii) El proyecto tiene consonancia con las obligaciones internacionales asumidas por el estado colombiano, los cuales establecen que es un deber esencial e imperativo de los estados asegurar **la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento** y *vigilancia de las cárceles*, por lo cual, el proyecto permite crear los mecanismos a través de los cuales se logre asegurar la alimentación de la población privada

de libertad, dando a la USPEC la posibilidad de cumplir con dicha obligación, hasta tanto los entes territoriales logren las debidas gestiones para asumir la prestación del servicio, una vez pasado el contexto de cambio de gobierno y restricciones en materia de contratación.

- (iii) El proyecto crea un régimen de transición que permite entregar de forma controlada a las entidades territoriales la responsabilidad de la alimentación de las personas privadas de libertad en centros de detención transitoria. Por tanto, la propuesta legislativa resulta congruente con lo ordenado por la Corte en la Sentencia SU-122 de 2022 para que las entidades territoriales asuman esta obligación *“con la debida preparación y sin dejar desprotegida a la población privada de la libertad”*.
- (iv) El proyecto de ley es congruente con la Sentencia SU-122 de 2022 ya que establece que la USPEC brindará el servicio de alimentación de manera transitoria, mientras los entes territoriales consolidan estrategias para asumir esta obligación.
- (v) La USPEC cuenta con los recursos para prestar el servicio de alimentación de forma transitoria de conformidad con las estimaciones del anteproyecto de presupuesto de 2023 presentado ante Ministerio de Hacienda y para el 2024 se da un cumplimiento parcial gracias a que, para esta vigencia, el rubro de alimentación para internos tendrá un incremento, por lo que la USPEC tiene la capacidad presupuestal requerida para brindar el servicio.

4. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5a. de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generar un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del Segundo Grado de Consanguinidad, Segundo de afinidad o Primero Civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5a. de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

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

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

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en

el artículo 291 de la ley 5a. de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

5. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento con lo estipulado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”* y lo preceptuado por la Corte Constitucional en Sentencia C-075 de 2022, se incorpora el presente acápite, manifestando que:

De acuerdo con lo establecido en el Proyecto de Ley, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC para la vigencia fiscal 2023, en el rubro de alimentación para internos tiene una asignación presupuestal de **SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS** (\$ 647.000.000.000) del cual se proyecta un valor que asciende a **NOVENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTE MIL SETENTA Y OCHO PESOS** (\$92.956.920.078), para la atención específica en centros de detención transitoria en toda la vigencia 2023. Esto se ve reflejado en la contratación vigente presentada por esta entidad, la cual adjudicó mediante proceso de licitación 17 contratos entre los que se contemplan 259 estaciones de Policía y URI, siendo así se realizaria la prestación del servicio con las condiciones técnicas y financieras hasta el mes de diciembre del año en curso.

Para la vigencia fiscal 2024, el rubro de alimentación para internos, tendría un incremento, conforme a la proyección presentada en el Proyecto de Ley, la cual sería de **SEISCIENTOS SETENTA MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL CIENTO SESENTA Y TRES PESOS** (\$670.656.189.163), por lo que se estima que la USPEC tiene la capacidad presupuestal para seguir prestando el servicio todo lo que queda del año 2023 y extendiéndose al año 2024.

Finalmente, es menester destacar el concepto favorable presentado por el Despacho del Viceministerio General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, frente a esta propuesta legislativa mediante el oficio de radicado 2-2023-037494, mencionando que *“esta iniciativa legislativa no tendría impacto fiscal para el período propuesto, siempre y cuando se conserve el costo promedio de la ración proyectado por la USPEC y el alcance (población) en dicha situación”*, lo cual, estaría en consonancia con la programación presupuestal actual si se mantiene una población

promedio de 23.000 internos lo cual, como afirma el concepto, ya está considerado en el presupuesto actual de la entidad.

6. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar el segundo debate y aprobar el Proyecto de Ley 108 de 2023 Cámara / 173 de 2023 Senado *“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”*. conforme al texto aprobado por la Comisión Primera.

Atentamente,

Firma



Clara Eugenia López Obregón
Senadora de la República
Pacto Histórico

7. REFERENCIAS.

Corte Constitucional (1998), Sentencia T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

Corte Constitucional (1998) Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

Corte Constitucional (2016) Sentencia T - 151 de 2016, MP Alberto Rojas Rios.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-151-16.htm>

Corte Constitucional (2022) Sentencia C-075 de 2022 MP Alejandro Linares Cantillo

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-075-22.htm>

Corte Constitucional (2022) Sentencia SU 122 de 2022. Magistrados ponentes: Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuarta

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU122-22.htm>

Corte Constitucional. Auto 118 de 2022 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado

Congreso de la República (2023) Proyecto de Ley 108 de 2023 Cámara *“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”*

<https://www.camara.gov.co/competencias-unidad-de-servicios-penitenciarios>

Congreso de la República (1993) Ley 65 de 1993 *“Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario” Diario Oficial No. 40.999, de 20 de Agosto de 1993.*

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html

Consejo Superior de Política Criminal (2023) Concepto 18 de 2023 al borrador del Proyecto de Ley sin radicar *“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”*

Naciones Unidas. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf)

[reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf)

Ministerio de Justicia y del Derecho (11 de julio de 2023) MinJusticia, con acompañamiento de Procuraduría y Defensoría, logró acuerdo para garantizar la alimentación a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/MinJusticia-Procuraduria-Defensoria-acuerdo-garantizar-alimentacion-personas-privadas-libertad-centros-detencion-transitori.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, oficio rad. 2-2023-037494.

27 DE NOVIEMBRE DE 2023. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co.

YURY LINETH SIERRA TORRES
Secretaria General Comisión Primera
H. Senado de la República

27 DE NOVIEMBRE DE 2023. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

S. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES