



PROYECTO DE LEY NÚMERO DE 2017 SENADO

Por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

OBJETO Y PRINCIPIOS

Artículo 1° Principios. *Los principios inspiradores de la presente ley son la dignidad humana, la resocialización como fin primordial de las penas y el respeto por los derechos de las personas privadas de la libertad en virtud de sentencia condenatoria, en lo que concierne a su integridad física y mental, así como la prohibición de tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes.*

Artículo 2° Objeto. *El objeto de la presente ley es establecer mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia del nivel nacional.*

CAPÍTULO II

MECANISMOS E INCENTIVOS PARA EMPRESAS NACIONALES Y EXTRANJERAS

Artículo 3° De la vinculación industrial o empresarial al proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad, en virtud de sentencia condenatoria, en establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Las empresas o industrias nacionales o extranjeras que vinculen personas privadas de la libertad reclusas en establecimientos penitenciarios y carcelarios, a través de convenio con el INPEC, para que presten sus servicios en el desarrollo de actividades propias del giro ordinario de sus negocios, en un mínimo del 10% del total de su nómina, y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, podrán deducir de su renta hasta el 100% del valor de la remuneración pactada a los internos vinculados, así como los costos del transporte de mercancías, bienes o servicios desde o para el centro de reclusión durante el año gravable, mientras subsista la condición de personas privadas de la libertad por sentencia condenatoria, y hasta el año siguiente a la puesta en libertad

Parágrafo.- Esta disposición no se aplicará a condenados que gocen del subrogado de la prisión domiciliaria, ni implicará el desplazamiento del Recluso a las empresas o factorías que apoyen el programa. Algunas de las actividades contratadas se podrán cumplir bajo modalidades como el teletrabajo u otras modalidades análogas que establezca el gobierno nacional.

Artículo 4°Mejoramiento de las condiciones físicas y tecnológicas de los establecimientos penitenciarios y carcelarios Cuando las empresas

mencionadas en el artículo 3 destinen un porcentaje de sus utilidades para apoyar el mejoramiento de las condiciones de reclusión de las personas que se encuentran privadas de la libertad por sentencia condenatoria, en establecimientos carcelarios y penitenciarios el incentivo al que se refiere el artículo anterior, será hasta del 100% del valor de las inversiones realizadas, siempre y cuando el mejoramiento o adecuación física de las instalaciones del establecimiento haya sido ejecutado y previamente concertado con el INPEC y el uspec (unidad de servicios penitenciarios), entidades que deben establecer un programa de coordinación del proyecto de mejoramiento penitenciario. Para las obras de adecuación física o tecnológica, las empresas podrán vincular preferiblemente a reclusos con la calidad de condenados, para su ejecución. En los eventos en que sean necesarias capacitaciones y asesorías para el desarrollo de las obras en que se vincula a reclusos, sus costos se tendrán como susceptibles de aplicación del incentivo tributario.

Las empresas o industrias mencionadas en el artículo 3 de la presente Ley que realicen inversiones podrán realizar adecuaciones en los centros de reclusión que permitan el desarrollo de las actividades productivas para las que se vincule a las personas privadas de la libertad, en virtud de sentencia condenatoria.

Parágrafo. *Los incentivos a que se refieren estos artículos no serán acumulables entre sí y tampoco lo serán con aquellos existentes en otras normas.. De la anterior prescripción se excluyen los casos en que se opte por el apoyo al mejoramiento de las condiciones físicas y tecnológicas de los establecimientos y se vinculen reclusos, caso en el cual el porcentaje de acumulación no podrá exceder del 150%, distribuido así: 100% por el Artículo 4° y 50% por el artículo 3°.*



Parágrafo 2.- Las empresas escogerán la modalidad de apoyo que deseen, ya sea la establecida en el art. 3° (vinculación en actividades propias de la empresa), o la del art. 4° (mejoramiento de condiciones físicas y tecnológicas)

Artículo 5° Ventajas comparativas en Licitaciones públicas. La empresa que contrate personas privadas de la libertad por sentencia condenatoria, o apoye en el mejoramiento de sus condiciones de reclusión en los términos y condiciones dispuestos en los artículos 3 y 4 de esta Ley será preferida, en caso de empate, en procesos de contratación estatal por licitación pública, siempre y cuando no contraríe disposiciones que protegen otros grupos vulnerables

Las empresas o industrias que se vinculen al programa de mejoramiento penitenciario también tendrán preferencia de sus productos adquiridos por el Estado en los procesos de contratación directa y en los demás procesos contractuales. Tal vinculación también servirá de criterio de desempate.

Artículo 6° Visibilidad de la responsabilidad social empresarial. Las empresas o industrias que contribuyan al mejoramiento del sistema carcelario y penitenciario de Colombia, tendrán derecho a pauta publicitaria radial y televisiva, con beneficios respecto a los costos de la misma, en la que se destaque su vinculación al proyecto. La Autoridad Nacional de televisión, podrá tomar decisiones análogas, respecto a los programas que sean emitidos en canales regionales y nacionales y que cuenten con el apoyo de la ANTV

CAPÍTULO III

CONDICIONES PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD POR SENTENCIA CONDENATORIA, VINCULADAS AL PROYECTO LABORAL EN LOS CENTROS DE RECLUSIÓN

Artículo 7° Requisitos para las personas privadas de la libertad por sentencia condenatoria. *Las personas privadas de la libertad, en virtud de sentencia condenatoria, que sean seleccionadas por las empresas para laborar con ellas, sea para apoyar el giro ordinario sus negocios, o para apoyar un proceso de mejoramiento o adecuación física del establecimiento, deben contar con certificado de buena conducta acreditada por el Consejo de disciplina del respectivo Centro de reclusión, estar condenados en las fases de mediana o mínima seguridad dentro del sistema progresivo del tratamiento penitenciario y, cumplir además con los requisitos señalados en el art. 147A de la ley 65 de 1993 (Código penitenciario y carcelario) y además disposiciones reglamentarias sobre la materia.*

Artículo 8°. Derechos de las personas privadas de la libertad por sentencia condenatoria. *Para efectos de esta ley, sin perjuicio de otros que pudieren existir, los reclusos vinculados a actividades productivas o de adecuación física o tecnológica del establecimiento de reclusión tendrán, los siguientes derechos:*

- a) *Afiliación al sistema de seguridad social.*
- b) *La retribución económica pactada en el Convenio. Un porcentaje de la retribución será consignado, previa autorización y determinación del recluso, en una cuenta especial a su favor, el cual le será entregado al*

momento de perder la condición de confinado en centro de reclusión, para apoyar su proceso de resocialización.

- c) Lo anterior, no impide que el recluso, en forma anticipada, autorice la entrega parcial o total de esos recursos a quien tenga el cuidado de sus hijos menores de edad o en condición de discapacidad. En defecto de éstos, dicha entrega se autorizará para sus ascendientes mayores de 60 años. En todo caso, no podrán ser remunerados por debajo del salario mínimo legal vigente. , o proporcional si la vinculación no fuere de tiempo completo. La jornada laboral, no excederá de ocho horas diarias*

- d) Al momento de terminar el cumplimiento de la condena, la persona tendrá derecho a ser beneficiaria del mecanismo de protección al cesante, creado por la ley 1636 de 2013 y de los programas de reinserción laboral, establecidos por el SENA. La empresa o industria, con la que el condenado haya realizado su labor cuando tuvo la particularidad de recluso, podrá vincularlo con posterioridad para permitirle un adecuado proceso de resocialización y de reincorporación a la vida productiva*

- e) Las personas privadas de la libertad en virtud de una sentencia condenatoria, que participen de las actividades de trabajo penitenciario reguladas en esta Ley tendrán derecho a la redención de pena en los términos de la Ley 65 de 1993. En los casos que haya a lugar.*

CAPÍTULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 9° Reglamentación. *El gobierno nacional, reglamentará lo dispuesto en esta ley.*



Artículo 10° Campo de aplicación, vigencia y derogatorias. *Esta ley no aplica para quienes hayan sido condenados por comisión de delitos que excluyan los beneficios y subrogados penales. La presente ley rige desde su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO.

Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto.

El objeto de la presente ley es establecer mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia del nivel nacional,

Antecedentes.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el hacinamiento llega a la escandalosa proporción del 200%. Son seis los detenidos por hora, pero la Policía no sabe a dónde llevarlos. El mal es sistémico: muchas instituciones están fallando en algún punto, volviendo la inhumana realidad de los reclusos un círculo vicioso. el hacinamiento es derivado de las dificultades estructurales de la política criminal en todas sus fases y no únicamente en su fase carcelaria se corre el riesgo de que si en tres años persisten los niveles dramáticos de hacinamiento de los reclusos de cinco centros carcelarios(La modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán y las cárceles de Cúcuta y Barrancabermeja), se cierren definitivamente En el caso de la cárcel La Tramacué de Valledupar, el plazo puede ser menor , especialmente por los problemas en el suministro del agua y la sentencia, y además hay dos situaciones particulares:

- 1) La política criminal y carcelaria de un Estado social y democrático de derecho, fundado en la dignidad humana, debe respetar hasta donde sea posible el derecho fundamental a la libertad de toda persona. Todo ser humano, en una sociedad libre y democrática, salvo que sea estrictamente*

necesario y proporcionado encarcelarlo, debe poder vivir en libertad. De hecho, la política criminal no sólo debe ser respetuosa de la libertad, debe promover su respeto, su protección y su garantía. Debe entender que el derecho penal es la última ratio, tanto para la decisión de cuándo encarcelar, como para las decisiones de cómo hacerlo y hasta cuándo.

- 2) *En aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de equilibrio decreciente, según la cual se permita el ingreso de personas al establecimiento siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento. Es decir, la regla de equilibrio decreciente, consiste en que sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La aplicación de esta regla permite asegurar, por una parte, la realización progresiva, efectiva y sostenible de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sin imponer el obstáculo que conlleva impedir por completo, y sin excepciones, que personas sindicadas o condenadas puedan ser remitidas a importantes centros de reclusión, hasta tanto no se solucione completamente el problema de hacinamiento. La vinculación del sector privado, permitirá un mejoramiento de las condiciones físicas de la infraestructura carcelaria nacional y de la seguridad penitenciaria, entendida como el conjunto de estrategias y dispositivos, Orientados a la protección de la integridad de la*

persona reclusa por medio de cuatro componentes: i) Hábitat favorable, que incluye las instalaciones y el ambiente; ii) funcionarios éticos y profesionales; iii) coherencia normativa; y, iv) programas de atención y tratamiento.

Igualmente, el documento CONPES 3828 de mayo 19 de 2015 al tratar el tema de la política Penitenciaria y carcelaria en Colombia, planteó:

“La política penitenciaria y carcelaria hasta el momento se ha concentrado casi exclusivamente en la ampliación de la oferta de cupos. Desde el 2000 se han invertido aproximadamente 3,5 billones de pesos en la construcción, adecuación, operación y mantenimiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON). Si bien este esfuerzo fiscal ha permitido duplicar la capacidad del Estado para atender a la población privada de la libertad, las tasas de hacinamiento siguen por encima del 50%.

El presente documento CONPES busca darle un nuevo enfoque a la política penitenciaria y carcelaria mediante su articulación con una política criminal coherente y eficaz. Esto quiere decir que, además de satisfacer las necesidades derivadas de la creciente demanda de cupos, se propone atender otros importantes aspectos que inciden directamente en la situación actual de los centros penitenciarios, tales como la adecuación sanitaria y tecnológica de los establecimientos; el mejoramiento de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la población privada de la libertad; y la articulación con actores estratégicos del orden territorial y del sector privado. Para poner en marcha este nuevo enfoque de política penitenciaria, se ha construido un plan de acción con una inversión total de 1,17 billones de pesos.

En el eje de adecuación física, sanitaria y tecnológica de los ERON, se destaca la creación de 11.843 nuevos cupos, la adecuación de las áreas sanitarias de los 137 centros de reclusión, y un proyecto para dotar a los ERON con salas de audiencias virtuales para un ahorro aproximado durante el cuatrienio de 65 mil millones de pesos en costos de traslado y remisiones.”

Justificación.

El precitado documento CONPES y la opinión pública, sirven de justificación, al agregar:

Finalmente, se busca afianzar la participación tanto de las entidades territoriales en lo que tiene que ver con el cumplimiento de sus obligaciones frente a la población sindicada, como del sector privado en la estructuración de proyectos

APP de iniciativa pública para la ampliación de la oferta penitenciaria y también para la dotación tecnológica de los centros de reclusión.

Entre los resultados esperados de la implementación de las estrategias planteadas en este documento se destacan: una reducción de la tasa hacinamiento en 7 puntos porcentuales (pp); una disminución en la relación entre sindicados y condenados de 9 pp; la generación de 11.843 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios mediante obra pública a cargo de la USPEC, y 7.200 nuevos cupos bajo el esquema de asociaciones público privadas; el fortalecimiento tecnológico del sistema penitenciario y carcelario con un aumento en las salas de audiencias de 88 a 645 al finalizar el cuatrienio;

Actualmente, los centros de reclusión del orden nacional carecen de la infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico para atender las necesidades de la población reclusa. Existe una concentración en los riesgos de salud propiciados por el hacinamiento y la baja intervención sobre los determinantes prevenibles y las condiciones mínimas de higiene; manipulación y provisión de alimentos; disponibilidad de servicios públicos; y calidad del agua. Adicionalmente, la prestación de servicios médicos es limitada.

La situación carcelaria del país ha venido siendo denunciada de tiempo atrás tanto por la Defensoría del Pueblo como por distintas entidades. El nivel promedio de hacinamiento es del 50%, pero llega hasta el 483% en la cárcel de Riohacha según el propio Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-. Faltan las mínimas condiciones higiénicas, como agua potable, exposición al sol y servicios sanitarios. Proliferan la tuberculosis, el VIH, la escabiosis y las enfermedades venéreas. Al menos 2000 de los 117.018 presos que había en el país en el 2014 padecían problemas de salud mental según la Defensoría del Pueblo. Son cada vez más críticas las condiciones de atención médica para los reclusos. Se reportan a diario violaciones a los derechos humanos y discriminaciones de todo tipo con los presos de ambos sexos. Hay grupos organizados de presos que controlan internamente algunos penales y son rutinarios los sobornos a las autoridades y a los escasos guardianes.

Todo ello, y mucho más, es el caldo de cultivo para la barbarie y hace de nuestras cárceles y de las de otros países de la región, un reflejo de lo peor de nuestra

sociedad, una bomba de tiempo con catastróficas explosiones periódicas, y una enorme tarea pendiente en la agenda de la construcción de sociedades más civilizadas y en paz¹.

La vinculación industrial y empresarial, contribuye al mejoramiento de las condiciones del sistema carcelario y penitenciario colombiano, toda vez que el tratamiento penitenciario, debe entenderse como el conjunto de mecanismos, de construcción grupal e individual, tendientes a influir en la condición de las personas privadas de la libertad por sentencia condenatoria, mediante un sistema de oportunidades y el aprovechamiento del tiempo de condena, para que puedan construir y llevar a cabo su propio proyecto de vida, de manera tal que logren competencias integrarse a la comunidad como seres creativos, productivos y autogestionarios, una vez recuperen su libertad. Con esa participación de los privados, se pretende diferentes objetivos, como: crear condiciones físicas que disminuyan el hacinamiento y por tanto, permitan crear unas mínimas condiciones de readaptación, que exige justicia social para que la adaptación sea positiva. La técnica de readaptación, obedece a desarrollar conciencia cívica y social, mientras que el mayor obstáculo corresponde las disfunciones sociales y a la crisis de valores de Cada persona, y de rehabilitación, como técnica de tratamiento orientada a la recuperación de habilidades mediante el entrenamiento aptitudinal. Volver a ser hábil a aquel que dejó de serlo para la sociedad. Además, resocializarse es volver a valer como ser social conforme quiere la sociedad, esto implica reconocimiento.

Como parte de esta justificación debe mencionarse el Convenio 29 y 105 de la OIT, el cual plantea que la remuneración ofrecida a los reclusos no debe ser inferior al salario mínimo legal y las condiciones de seguridad social deben ser

¹ Saúl Franco, *cárceles de horror*. Publicado en el diario El Espectador, febrero 24/16
<http://www.elespectador.com/print/618405>

iguales, pretender una forma de remuneración diferente, es contrariar el referido Convenio de la OIT, que prevalece sobre el derecho interno, según lo dispuesto en nuestra Constitución política, e igualmente, conduce a que el trabajo tuviera unas tasa de remuneración en condiciones de explotación, que impedirían al recluso el cumplimiento de determinadas obligaciones alimentarias al interior de su grupo familiar o de obligaciones indemnizatorias para con sus víctimas. En el aspecto laboral, el proyecto únicamente beneficiará a los reclusos en los centros carcelarios, para efectos de no perder la unidad de materia del proyecto, toda vez que se busca fundamentalmente, el saneamiento de las condiciones de las estructuras de los centros de reclusión y además, permitir que los reclusos se desplacen a las empresas o factorías que se vinculen al proyecto, supone dos situaciones: a) Se incrementarían los gastos presupuestales de vigilancia para el INPEC. b) Crearía posibles resistencias al interior del grupo de trabajadores de la empresa o factoría que apoye el programa, quienes podrían percibir una latente disminución de la oferta laboral y se podría estigmatizar a los reclusos beneficiarios del programa. Reclusos que suscribirían un contrato individual con su pleno consentimiento, para garantizar que el Estado no está disponiendo libremente de la mano de obra de los reclusos, para favorecer intereses de empresas privadas. En esta justificación, es necesario hacer referencia a los desarrollos del trabajo penitenciario en la legislación colombiana. Si bien es cierto, la ley 65/93 “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”, modificado con diversas normas, en sus arts. 79 al 93, se refiere al trabajo en los establecimientos de reclusión, esas normas están referidas a situaciones diferentes a las planteadas en el art. 8 de este proyecto. El art. 8 del proyecto, refiere los derechos de las personas privadas de su libertad cuando se vinculen a actividades productivas o de adecuación física o tecnológica del establecimiento de reclusión, el código penitenciario hace referencia a la no obligatoriedad de trabajar para mayores de 60 años, mujeres dentro de los tres meses anteriores al parto, a los incapacitados, a los inhabilitados para trabajar por alguna enfermedad,



pero, reitero, esos arts. Del Código penitenciario en parte alguna se refieren a los derechos referidos en el proyecto. Por tanto, se puede afirmar que los derechos referidos en el art. 8 del proyecto, no están regulados en la ley 65/93

Finalmente, es necesario afirmar que por OFI17-0025152DCP-3200 de Agosto 02/17, la doctora Marcela Abadía Cubillos, Directora de política criminal y penitenciaria del Ministerio de justicia y Secretaria Técnica del Consejo Superior de política criminal, planteo a la suscrita senadora, que si bien es cierto, el proyecto relacionado con las medidas para fortalecer el trabajo penitenciario, fue retirado en la legislatura pasada 2016-2017, para ser nuevamente radicado en la presente legislatura, considera que mientras el nuevo texto a radicar guarde relación con el concepto (10.2017), previamente emitido por el Consejo Superior de política criminal, el cual fue emitido en forma favorable, los argumentos allí planteados pueden fundamentar el debate legislativo de iniciativa parlamentaria a radicar.

El referido concepto 10.217 hizo unas recomendaciones, que son debidamente acogidas en este proyecto. De tal manera, se entiende cumplido el concepto del Consejo Superior de política criminal.

Señor secretario,

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Senadora