

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL
Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley 204 de 2020 Cámara “Por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones”

“Proyecto de Ley 204 de 2020 Cámara “Por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones”	
Autores	Honorables Representantes a la Cámara: Julio César Triana Quintero; Margarita María Restrepo Arango; Edward David Rodríguez Rodríguez; José Eliecer Salazar López; David Ernesto Pulido Novoa; Harry Giovanni González García; Álvaro Hernán Prada Artunduaga; Gabriel Jaime Vallejo Chufji; y el Honorable Senador Alejandro Corrales Escobar.
Fecha de presentación	21 de Julio de 2020
Estado	Trámite en Comisión
Referencia	Concepto 25.2020

A. Contenido del proyecto de ley y sus antecedentes:

- Conforme con el Proyecto de Ley recibido para estudio, el cual se compone de veinticuatro artículos, incluido el de su vigencia y derogatoria, se encuentra que está enfocado a hacer reformas a la ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) y crear normas que posibiliten la consolidación de penitenciarías productivas, fortalecer la resocialización, reducir la reincidencia criminal y el hacinamiento y el costo de sostenimiento de las personas privadas de la libertad que allí se encuentran; reconceptualizar el trabajo penitenciario y modificar requisitos para el acceso a beneficios administrativos.
- De esta manera, el articulado se desarrolla así:

ARTÍCULO	CONTENIDO
CAPÍTULO I	Generalidades
Artículo 1°	Objeto de la ley
Artículo 2°	Ámbito de aplicación
Artículo 3°	Principios
CAPÍTULO 2°	Penitenciarías productivas
Artículo 4°	Penitenciarías productivas (concepto y funcionamiento)
Artículo 5°	Beneficiarios.
	Parágrafo 1°: Pérdida del derecho a pertenecer a una penitenciaría productiva por incumplimiento de reglamentos o normas.

	Parágrafo 2º: Priorización de beneficiados para entrar a estas penitenciarías.
Artículo 6º	Profesionales para la resocialización.
Artículo 7º	Alianzas público – privadas
	Parágrafo 1º: Alianzas para construir penitenciarías productivas en pabellones anexos de EROD ya existentes.
Artículo 8º	Incentivos: exenciones tributarias, impuesto a la renta e IVA de personas naturales o jurídicas de derecho privado para participar del modelo de penitenciarías productivas.
Artículo 9º	Retribución: Destinación del 10% de las ganancias de los proyectos productivos a obras de bienestar social.
Artículo 10º	Distribución de apoyo económico
Artículo 11º	Prohibición de trabajo forzado
Artículo 12º	Inspección, vigilancia y control
Artículo 13º	Condiciones generales (aplicación de la resolución 4020 de 2019 Mintrabajo).
CAPÍTULO III	Reconceptualización del trabajo penitenciario
Artículo 14º	Modifica el artículo 80 de la ley 65 de 1993 (planeación y organización del trabajo)
Artículo 15º	Modifica el artículo 84º de la ley 65 de 1993 (programas laborales y contratos de trabajo)
Artículo 16º	Modifica el artículo 86º de la ley 65 de 1993 (remuneración del trabajo, ambiente adecuado y organización en grupos).
Artículo 17º	Modifica el artículo 88º de la ley 65 de 1993 (distribución del dinero)
Artículo 18º	Modifica el artículo 93º de la ley 65 de 1993 (estímulos tributarios)
Artículo 19º	Modifica el artículo 95º de la ley 65 de 1993 (planeación y organización el estudio)
CAPÍTULO IV	De la redención de la pena y beneficios administrativos
Artículo 20º	Modifica el inciso segundo del artículo 98º de la ley 65 de 1993 (redención de la pena por enseñanza).
Artículo 21º	Modifica el artículo 99º de la ley 65 de 1993 (Redención de la pena por actividades literarias, deportivas, artísticas y en comités internos).
Artículo 22º	Modifica el artículo 147º de la ley 65 de 1993 (Permiso hasta de 76 horas)
Artículo 23º	Modifica el artículo 3º de la ley 415 de 1997 (Permiso de salida)
Artículo 24º	Vigencia.

3. Respecto a sus antecedentes, la misma exposición de motivos señala que este proyecto fue discutido en tres oportunidades anteriores, siendo archivados por falta de trámite, como lo estipula la Artículo 155 de la Ley 5ta de 1992¹. La Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, representada por el doctor Nicolás Murgueitio, ya había hecho sugerencias en el debate convocado para tal fin en noviembre de 2019, de la manera en que lo hicieron otras

¹ **Artículo 155. Retiro de proyectos.** Un proyecto de ley podrá ser retirado por su autor, siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea de iniciativa congresional. En los demás eventos se requerirá la aceptación de la Comisión o Cámara respectiva.

instituciones tales como: la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, el INPEC y algunos de sus sindicalistas, la USPEC, Fundación acción interna, y la academia. Esta nueva propuesta se ha elaborado recogiendo las sugerencias hechas por las distintas entidades en aquella oportunidad.

B. Observaciones en materia de política criminal:

4. Dicho lo anterior, conviene analizar la manera como los proponentes recogieron las sugerencias hechas en su oportunidad, siendo la primera de ellas, lo concerniente a la política criminal.
5. Lo primero que debe decirse es que la propuesta es coherente con las características de la política criminal esbozada por el Consejo Superior de Política Criminal en el año 2019, en la medida en que muestra una preocupación genuina por la resocialización de las personas privadas de la libertad que han cometido delitos; que ello no tiende hacia el populismo punitivo y que busca hacer del tiempo de privación de la libertad un periodo productivo y de adquisición de competencias para la vida en sociedad tras la reinserción y que se preocupa por dar un verdadero sentido a las funciones de la pena, particularmente, la privativa de libertad.
6. Dentro de las características de la pena está el que sea humana, legal, determinada, igual, proporcional, necesaria, judicial, individual, irrevocable, pública y razonable (Velásquez, 2013²). Dentro de la razonabilidad se sostiene que la sanción penal a imponer debe responder a la prudencia, el equilibrio, la moderación y la sensatez; debe tratarse de una pena equilibrada, adecuada a los fines perseguidos, de manera tal que sea posible:

“el restablecimiento del equilibrio de las relaciones entre el ciudadano infractor – que ha cometido el atentado contra los bienes jurídicos más relevantes – y el Estado llamado a salvaguardarlo mediante una respuesta equitativa, justa” (p.665)³

7. Cabe resaltar, también, que la propuesta guarda correspondencia con las funciones y finalidades de la pena, de que trata el artículo 9^{o4} del Código Penitenciario y Carcelario, y con las finalidades del tratamiento penitenciario contenido en el artículo 10^{o5}, de la misma disposición normativa (ley 65 de 1993), que señalan la resocialización como núcleo central y fundamento de su existencia.
8. Ahora bien, en lo que respecta a los ajustes hechos al proyecto, sobre sale el que se denomine “penitenciarias productivas” a lo que en una versión anterior se le denominó “fábricas penitenciarias y penitenciarias agropecuarias”, y que estos espacios se dediquen a actividades económicas, comerciales o agropecuarias para atender necesidades propias y del mercado, por

² Velásquez, F. (2013). Manual de Derecho Penal Parte General. Ediciones Jurídicas Andrés Morales.

³ Ibídem.

⁴**Artículo 9°. Funciones y finalidad de la pena y las medidas de seguridad.** La pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.

⁵**Artículo 10°. Finalidad del tratamiento penitenciario.** El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario.



cuanto recoge lo sugerido en torno a que con ello se amplía la noción de trabajo penitenciario y refuerza en el interno la idea de que el tiempo de privación de libertad no ha de ser, en sí mismo, un periodo improductivo (Álvarez y Micachán, 2013⁶).

9. Si bien la propuesta se mejora en el sentido de señalar que los equipos que apoyan la resocialización en las penitenciarías productivas deben ser interdisciplinarios, ni el articulado ni la exposición de motivos incluye un análisis sobre la viabilidad financiera que en la audiencia pública celebrada frente a versión anterior de esta propuesta, hicieron tanto el INPEC como sus sindicalizados. No es que el artículo referido a este aspecto no sea oportuno y afortunado, sino que puede tornarse inviable si el legislador desconoce las dificultades que a la fecha existen en materia de contratación de funcionarios del INPEC, haciendo que iniciativas similares ya contenidas en la norma, como la colonia penal de Acacías (Meta), no se apliquen de la manera en que fue concebida o se esperaba que funcionara, o las factorías que han funcionado al interior de los establecimientos, como la de zapatos “Corona” o bicicletas “iron horse”, en el COMEB “la Picota”.
10. Un aspecto adicional se relaciona con la adaptación y/o construcción de escenarios para la práctica de las actividades productivas propuestas, pues no solo se trata de los recursos que una alianza público – privada pueda generar para ello, sino de las consideraciones que han de tenerse en materia de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta las especiales especificaciones que existen en este sentido para el uso del suelo. Así, la propuesta puede ser muy loable desde el punto de vista de la resocialización, pero inviable desde la perspectiva presupuestal.
11. Aunado a lo anterior, el Proyecto deja la puerta abierta para que el sector privado pueda realizar labores de administración penitenciaria, aspecto ya advertido en el proyecto antecedente. Si bien en la exposición de motivos se dice que estas labores corresponden al Estado, en el articulado esa posibilidad estaría presente. Se delega en el poder ejecutivo la reglamentación de los incentivos que se entregarían a las personas de derecho privado que se involucren en las penitenciarías productivas, pero mantiene la laguna en torno a la reglamentación que debe darse para su participación en actividades de administración.
12. Otro aspecto controversial es el relacionado con el destino que habrán de tener los recursos percibidos con ocasión del desarrollo de los proyectos productivos. Los proponentes han pensado que un 10% de estas ganancias se dirijan a la financiación de programas de violencia sexual, trabajo infantil, permanencia en calle y consumo de SPA en niños y jóvenes vinculados a un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) y que el porcentaje restante se destine al restablecimiento de las víctimas, los gastos de sostenimiento penitenciario, ahorro programado del interno, apoyo de su familia y para la “libre destinación”, aspectos que serán reglamentados por el Gobierno Nacional, dejando ambiguo el asunto. Nuevamente se advierte en este aspecto que la propuesta resulta poco realista, de cara al contexto nacional y las dificultades que afronta la industria y el sector productivo.

⁶ Álvarez Rojas, D. M., & Micachán Ruiz, J. E. (2013). El trabajo penitenciario en Colombia y su impacto en la reinserción social y laboral. Recuperado de https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo/130.

13. Ahora bien, siendo consecuentes con la teleología del Proyecto, cual es la resocialización de las personas privadas de la libertad, las ganancias derivadas de las actividades productivas deberían reinvertirse en ellas, de manera tal que sean financieramente sostenibles en el tiempo. Destinaciones ajenas a ello difícilmente logran desarrollar en los individuos los valores de la responsabilidad, el compromiso, la disciplina el ahorro, etc., tan necesarios en cualquier iniciativa resocializadora. Desde las teorías del aprendizaje social, si los individuos no advierten la efectividad de los actos que realizan estos no tienen la facultad de generar vocación de cumplimiento (Garrido, Masip y Herrero, 2006)⁷. Esto explica las razones por las cuales iniciativas como el restaurante “Interno” en la inmediación de la cárcel de Ternera, en Cartagena, han tenido tan positivo impacto en materia de resocialización.
14. Así las cosas, es el sentimiento de autoeficacia lo que favorecería la adherencia al proyecto por parte de las personas privadas de la libertad, les decir, los logros obtenidos con la ejecución. Si el individuo no percibe un estímulo por el trabajo, puede verse menor motivado a participar de él, máxime si se trata de individuos par quienes la situación jurídica está resuelta⁸. Esto no desdice que los seres humanos se sientan motivados a trabajar por razones distintas a la remuneración⁹, pero cuando la falta de recursos económicos ha sido un factor de riesgo para la comisión de conductas delictivas, este aspecto debe ser especialmente considerado.
15. La misma exposición de motivos refiere:

“En este orden de ideas, si se lograra garantizar que el proceso de resocialización de los internos fuera efectivo, podríamos abordar una de las causas del hacinamiento carcelario y combatir la reincidencia al mismo tiempo”.

De allí la importancia que, como los mismos proponentes lo señalan, la viabilidad del proyecto pueda estar garantizada.

16. En la exposición de motivos se lee que: “...toda vez que las Penitenciarias Productivas están destinadas a atacar el problema del hacinamiento y generar una efectiva resocialización de los condenados”. Como se mencionó, son claras las razones por las cuales la propuesta favorece la resocialización efectiva, no así, el hacinamiento, si, como el mismo proyecto lo indica en el

⁷ Garrido, E.; Masip, J. y Herrero, C. (2006). Psicología Jurídica. Pentice Hall. “La Psicología Social defiende que los seres humanos buscamos de forma activa la consecución de una serie de objetivos. En otras palabras, a lo largo de nuestra peripecia vital, aceptamos o rechazamos la influencia externa (por ejemplo, las normas) en función de que esta influencia nos permita alcanzar unas determinadas metas...queremos que nuestras acciones sean efectivas; es decir, estamos constantemente explorando y actuando sobre el ambiente físico y sobre los demás con el fin último de conseguir b s mejores resultados. La definición de lo que es «mejor» variará según las personas y las circunstancias concretas, pero todos nosotros procuramos tomar decisiones acertadas que nos conduzcan a los resultados buscados” (p. 82).

⁸ Velásquez, A. (2009). Autoeficacia: acercamientos y definiciones. Psicogente 12(21), p.231-235.

⁹ Como la misma exposición de motivos lo refiere, hablando de la colonia penal de Acacias: “la principal retribución, no es la patrimonial, sino la lucha por la humanización del trabajo en condiciones dignas para lograr la resocialización junto con las redenciones de pena por trabajo”.

artículo 4º, las actividades productivas se llevarían a cabo dentro de los mismos establecimientos.

17. Finalmente, el Proyecto incluye en la exposición de motivos los costos que el Estado podría ahorrarse si se consolidaran las alianzas público – privadas, una vez en marcha los proyectos, pero no incluye estudio alguno sobre los gastos o erogaciones en los que se debe incurrir para materializarlos o hacerlos plausibles.
18. Otro aspecto que debe reconocerse es que la iniciativa convoca a diversos parlamentarios quienes lo apoyan, lo que da muchas esperanzas frente a las transiciones que en el país deben darse sobre el sentido de la pena privativa de la libertad.

C. Observaciones en materia del marco constitucional y legal:

19. En lo que concierne a las observaciones en materia constitucional y legal, se encuentra que la exposición de motivos es clara y completa al traer a colación los pronunciamientos de la Corte Constitucional en sentencias como la Sentencia C- 267 de 2018¹⁰; la sentencia C-026 de 2016¹¹; la Sentencia T-100 de 2018¹²; la Sentencia C-328 de 2016¹³; la sentencia T-195 de 2015¹⁴; la sentencia T-267 de 2015¹⁵; la sentencia T-213 de 2011¹⁶; la sentencia T-429 de 2010¹⁷; la sentencia C-806 de 2002¹⁸; la sentencia C-144 de 1997¹⁹; la sentencia C-261 de 1996²⁰; la Sentencia T-378 de 2015²¹.
20. En lo referente a la reforma a disposiciones ya existentes sobre la materia, se tiene que:

¹⁰ Corte Constitucional (2018). Sentencia C – 267 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

¹¹ Corte Constitucional (2016). Sentencia C-026 de 2016. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹² Corte Constitucional (2018). Sentencia T – 100 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ Corte Constitucional (2016). Sentencia C-328 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴ Corte Constitucional (2015). Sentencia T- 195 de 2015. MP. María Victoria Calle Correa.

¹⁵ Corte Constitucional (2015). Sentencia T – 267 de 2015. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁶ Corte Constitucional (2011). Sentencia T – 213 de 2011. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷ Corte Constitucional (2010). Sentencia T – 429 de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁸ Corte Constitucional (2002). Sentencia C – 806 de 2002. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁹ Corte Constitucional (1997). Sentencia C – 144 de 1997. MP. Alejandro Martínez Caballero.

²⁰ Corte Constitucional (1996). Sentencia C – 261 de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.

²¹ Corte Constitucional (2015). Sentencia T-378 de 2015. MP. Alberto Rojas Ríos.

NORMA	ESTADO ACTUAL	REFORMA PREVISTA
Ley 65 de 1993	ARTÍCULO 80. PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO. La Dirección General del INPEC determinará los trabajos que deban organizarse en cada centro de reclusión, los cuales serán los únicos válidos para redimir la pena. Fijará los planes y trazará los programas de los trabajos por realizarse. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario procurará los medios necesarios para crear en los centros de reclusión, fuentes de trabajo, industriales, agropecuarios o artesanales, según las circunstancias y disponibilidad presupuestal.	ARTÍCULO 80. PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO. El Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con la Dirección General del INPEC desarrollarán articuladamente conforme a la planificación y estructura que establecerá previamente el Ministerio de Trabajo para reglamentar los trabajos que deban organizarse en cada centro de reclusión, los cuales serán los únicos válidos para redimir la pena. Fijarán los planes y trazarán los programas de los trabajos por realizarse. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Trabajo, conjuntamente con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario procurarán los medios necesarios para crear en los centros de reclusión, fuentes de trabajo, industriales, agropecuarios o artesanales, según las circunstancias y disponibilidad presupuestal.
Ley 65 de 1993	ARTÍCULO 84. PROGRAMAS LABORALES Y CONTRATOS DE TRABAJO. Entiéndase por programas de trabajo todas aquellas actividades dirigidas a redimir pena que sean realizadas por las personas privadas de la libertad. La Subdirección de Desarrollo de Habilidades Productivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) coordinará la celebración de los contratos de trabajo de las personas privadas de la libertad con los establecimientos penitenciarios o con los particulares a efectos del desarrollo de las actividades y programas laborales. El trabajo de las personas privadas de la libertad se llevará a cabo observando las normas de seguridad industrial. PARÁGRAFO. Las personas privadas de la libertad que desarrollen actividades derivadas del trabajo penitenciario, serán afiliadas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) al Sistema General de Riesgos Laborales y de Protección a la Vejez en la forma y con la financiación que el Gobierno Nacional determine en su reglamentación.	ARTÍCULO 84. PROGRAMAS LABORALES Y CONTRATOS DE TRABAJO. Entiéndase por programas de trabajo todas aquellas actividades dirigidas a redimir pena que sean realizadas por las personas privadas de la libertad. El Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho y la Subdirección de Desarrollo de Habilidades Productivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) coordinarán la celebración de los contratos de trabajo de las personas privadas de la libertad, con los establecimientos penitenciarios, con los particulares <u>y con las empresas del sector privado que decidan vincular a los reclusos</u>, a efectos del desarrollo de las actividades y programas laborales. <u>En este contrato se pactará la clase de trabajo que será ejecutado; término de duración; la remuneración que se le pagará al interno; la participación a la caja especial, y las causas de terminación del mismo; Lo anterior se llevará a cabo según conforme a lo que se establece en la resolución 4020 de 2019 del Ministerio del Trabajo guardando estrecha relación con la normatividad vigente. El empleador particular deberá cumplir con todas las obligaciones legales y contractuales que se desprenden del vínculo laboral, siempre que sean compatibles con la ejecución de la pena privativa de libertad.</u>
Ley 65 de 1993	ARTÍCULO 86. REMUNERACIÓN DEL TRABAJO, AMBIENTE ADECUADO Y ORGANIZACIÓN EN GRUPOS. El trabajo de los reclusos se remunerará de una manera equitativa. Se llevará a cabo dentro de un ambiente adecuado y observando las normas de seguridad industrial. Los condenados en la fase de mediana seguridad dentro del sistema progresivo podrán trabajar organizados en grupos de labores agrícolas o industriales con empresas o personas de reconocida honorabilidad, siempre que colaboren con la seguridad de los internos y con el espíritu de su resocialización. La protección laboral y social de los reclusos se precisará en el reglamento general e interno de cada centro de reclusión.	ARTÍCULO 86. REMUNERACIÓN DEL TRABAJO, AMBIENTE ADECUADO Y ORGANIZACIÓN EN GRUPOS. El trabajo que los internos desarrollen al servicio de particulares deberá ser remunerado <u>cuando menos en un monto igual al 75% del salario mínimo legal mensual vigente, de manera proporcional con las horas trabajadas.</u> <u>Los servicios que los internos presten al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) distintos de las actividades directamente asociadas al tratamiento penitenciario descritas en el artículo 79 de esta ley, deberán ser remunerados de una manera equitativa conforme a los criterios que señale el Gobierno Nacional en la reglamentación sobre la materia.</u> En ambos casos, los servicios prestados por los internos se llevarán a cabo dentro de un ambiente adecuado y observando las normas de seguridad industrial. Los condenados podrán trabajar organizados en grupos de labores agrícolas o industriales con

	En caso de accidente de trabajo los internos tendrán derecho a las indemnizaciones de ley. Los detenidos podrán trabajar individualmente o en grupos de labores públicas, agrícolas o industriales en las mismas condiciones que los condenados, siempre que el director del respectivo establecimiento penal conceda esta gracia, según las consideraciones de conducta del interno, calificación del delito y de seguridad. Los trabajadores sindicados o condenados solo podrán ser contratados con el establecimiento respectivo y serán estrictamente controlados en su comportamiento y seguridad.	empresas o personas de reconocida honorabilidad, siempre que colaboren con la seguridad de los internos y con el modelo de su resocialización. En caso de accidente de trabajo los internos tendrán derecho a las indemnizaciones de ley.
Ley 65 de 1993	ARTÍCULO 88. ESTÍMULO DEL AHORRO. El director de cada centro de reclusión y en especial el asistente social, procurarán estimular al interno para que haga acopio de sus ahorros con el fin de atender, además de sus propias necesidades en la prisión, las de su familia y sufragar los gastos de su nueva vida al ser puesto en libertad.	ARTÍCULO 88. DISTRIBUCIÓN DEL DINERO. <u>En la distribución del dinero se deberá tener en cuenta el descuento del veinte por ciento (20%) del salario o bonificación devengada. El valor recaudado será destinado al mejoramiento de la infraestructura de las instalaciones del centro de reclusión al cual hace parte la persona privada de la libertad. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Trabajo dentro de los (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, definirán la reglamentación y creará un fondo donde serán recaudados los dineros descontados para tal fin.</u> PARÁGRAFO. <u>Se excluye de lo dispuesto en el primer inciso de este artículo a los condenados que se encuentren vinculados en las Penitenciarías Productivas.</u>
Ley 65 de 1993	ARTÍCULO 93. ESTÍMULOS TRIBUTARIOS. Este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-602-15 de 16 de septiembre de 2015, Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.	ARTÍCULO 93. ESTÍMULOS TRIBUTARIOS. Se otorgarán estímulos a las empresas privadas para incentivar la contratación de la población carcelaria en la deducción en renta por concepto de salarios el 20% adicional del salario. PARÁGRAFO. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) adoptará medidas en donde participen las personas privadas de la libertad en actividades de redención de pena con miras a lograr la autosostenibilidad de los centros penitenciarios.
Ley 65 de 1993	ARTÍCULO 95. PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO. La Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, determinará los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión que sean válidos para la redención de la pena.	ARTÍCULO 95. PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO. La Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario Carcelario en trabajo aunado con el Servicio Nacional De Aprendizaje (SENA), determinarán los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión que sean válidos para la redención de la pena y que permita al recluso ampliar su aprendizaje en diversas áreas del conocimiento con el fin de contribuir a su formación laboral y resocialización PARÁGRAFO. La dirección general del Instituto Nacional Penitenciario Carcelario (INPEC) y el Servicio Nacional De Aprendizaje (SENA) diseñarán los planes y programas educativos tanto básica y media, secundaria y educación superior, en un término no mayor a 6 meses; término que empezará a regir a partir de la promulgación de esta ley. El Ministerio de Educación dirigirá el proceso de calidad de la educación que se les otorgue a la población privada de la libertad, evaluando en forma permanente la prestación y la eficiencia del servicio, teniendo en cuenta las políticas y orientaciones técnico-pedagógicas y administrativas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).
Ley 65 de 1993	ARTÍCULO 98. REDENCIÓN DE LA PENA POR ENSEÑANZA. El condenado que acredite haber actuado como instructor de otros, en cursos de	ARTÍCULO 98. REDENCIÓN DE LA PENA POR ENSEÑANZA. El condenado que acredite haber actuado como instructor de otros, en cursos de alfabetización o de enseñanza



	alfabetización o de enseñanza primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior tendrá derecho a que cada cuatro horas de enseñanza se le computen como un día de estudio, siempre y cuando haya acreditado las calidades necesarias de instructor o de educador, conforme al reglamento. El instructor no podrá enseñar más de cuatro horas diarias, debidamente evaluadas, conforme al artículo 81 de la Ley 65 de 1993. Los procesados también podrán realizar actividades de redención, pero solo podrá computarse una vez quede en firme la condena, salvo que se trate de resolver sobre su libertad provisional por pena cumplida.	primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior tendrá derecho a que cada cuatro horas de enseñanza se le computen como un día de estudio, siempre y cuando haya acreditado las calidades necesarias de instructor o de educador, conforme al reglamento. El instructor no podrá enseñar más de ocho horas diarias, debidamente evaluadas, conforme al artículo 81 de esta ley. Los procesados también podrán realizar actividades de redención, pero sólo podrá computarse una vez quede en firme la condena, salvo que se trate de resolver sobre su libertad provisional por pena cumplida.
	ARTÍCULO 99. REDENCIÓN DE LA PENA POR ACTIVIDADES LITERARIAS, DEPORTIVAS, ARTÍSTICAS Y EN COMITÉS DE INTERNOS. Las actividades literarias, deportivas, artísticas y las realizadas en comités de internos, programados por la dirección de los establecimientos, se asimilarán al estudio para efectos de la redención de la pena, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto dicte la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.	ARTÍCULO 99. REDENCIÓN DE LA PENA POR ACTIVIDADES LITERARIAS, DEPORTIVAS, ARTÍSTICAS Y EN COMITÉS INTERNOS. Las actividades literarias, deportivas, artísticas, las realizadas en comités de internos o similares, programados o autorizadas por la dirección de los establecimientos, se asimilarán al estudio para efectos de la redención de la pena, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto dicte la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. <u>Las actividades de todo tipo que aporten a la reinserción social de las personas privadas de la libertad, y que sean realizadas y certificadas por colaboradores externos del sistema penitenciario y carcelario, también se asimilarán al estudio para tales efectos.</u>
	ARTÍCULO 147. PERMISO HASTA DE SETENTA Y DOS HORAS. La Dirección del Instituto Penitenciario y Carcelario podrá conceder permisos con la regularidad que se establecerá al respecto, hasta de setenta y dos horas, para salir del establecimiento, sin vigilancia, a los condenados que reúnan los siguientes requisitos: 1. Estar en la fase de mediana seguridad. 2. Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta. 3. No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial. 4. No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso ni la ejecución de la sentencia condenatoria. 5. Haber descontado el setenta por ciento (70%) de la pena impuesta, tratándose de condenados por los delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados. 6. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante la reclusión y observado buena conducta, certificada por el Consejo de Disciplina. Quien observare mala conducta durante uno de esos permisos o retardare su presentación al establecimiento sin justificación, se hará acreedor a la suspensión de dichos permisos hasta por seis meses; pero si reincide, cometiere un delito o una contravención especial de policía, se le cancelarán definitivamente los permisos de este género.	ARTÍCULO 147. PERMISO HASTA DE SETENTA Y DOS HORAS. La Dirección del Instituto Penitenciario y Carcelario podrá conceder permisos con la regularidad que se establecerá al respecto, hasta de setenta y dos horas, para salir del establecimiento, sin vigilancia, a los condenados que reúnan los siguientes requisitos: 1. Estar en la fase de mediana seguridad. 2. Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta. 3. No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial. 4. No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso ni la ejecución de la sentencia condenatoria. 5. (Numeral 5 modificado por el artículo 29 de la Ley 504 de 25 de junio de 1999) Haber descontado el setenta por ciento (70%) de la pena impuesta, tratándose de condenados por los delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados. 6. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante la reclusión y observado buena conducta, certificada por el Consejo de Disciplina. Quien observare mala conducta durante uno de esos permisos o retardare su presentación al establecimiento sin justificación, se hará acreedor a la suspensión de dichos permisos hasta por seis meses; pero si reincide, cometiere un delito o una contravención especial de policía, se le cancelarán definitivamente los permisos de este género. PARÁGRAFO. Para las personas condenadas y privadas de la libertad por los delitos de feminicidio, feminicidio agravado, delitos de homicidio o contra la libertad, integridad y formación sexual de los menores de 18 años de edad y los delitos establecidos en el artículo 68A de la ley 599 de 2000, el Juez de

		Ejecución de Penas deberá analizar de fondo los antecedentes penales de estos y emitir concepto previo favorable sobre los anteriores requisitos y determinar su peligrosidad a efectos de conceder el permiso.
Ley 415 de 1997	Artículo 147A. Permiso de salida. El Director Regional del INPEC podrá conceder permisos de salida sin vigilancia durante quince (15) días continuos y sin que exceda de sesenta (60) días al año, al condenado que le sea negado el beneficio de libertad condicional, siempre que estén dados los siguientes requisitos: 1. Haber observado buena conducta en el centro de reclusión de acuerdo con la certificación que para el efecto expida el Consejo de Disciplina respectivo, o quien haga sus veces. 2. Haber cumplido al menos las cuatro quintas partes (4/5) de la condena. 3. No tener orden de captura vigente. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria que le asista al funcionario judicial, se entenderá que el condenado carece de órdenes de captura, únicamente para efectos de este beneficio, si transcurridos 30 días de haberse radicado la solicitud de información ante las autoridades competentes, no se ha obtenido su respuesta. 4. No registrar fuga ni intento de ella durante el desarrollo del proceso o la ejecución de la sentencia. 5. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante el período que lleva de reclusión. El condenado que observare mala conducta en uso del permiso a que se refiere la presente disposición o retardare su presentación al establecimiento carcelario sin justa causa, no podrá hacerse merecedor a este beneficio durante los seis (6) meses siguientes, o definitivamente si incurre en otro delito o contravención especial de Policía.	ARTÍCULO 3. PERMISO DE SALIDA. El Director Regional del INPEC podrá conceder permisos de salida sin vigilancia durante quince (15) días continuos y sin que exceda de sesenta (60) días al año, al condenado, que le sea negado el beneficio de libertad condicional, previo concepto positivo emitido por el Juez de Ejecución de Penas, siempre que estén dados los siguientes requisitos: 1. Haber observado buena conducta en el centro de reclusión de acuerdo con la certificación que para el efecto expida el Consejo de Disciplina respectivo, o quien haga sus veces. 2. Haber cumplido al menos las cuatro quintas partes (4/5) de la condena. 3. No tener orden de captura vigente. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria que le asista al funcionario judicial, se entenderá que el condenado carece de órdenes de captura, únicamente para efectos de este beneficio, si transcurridos 30 días de haberse radicado la solicitud de información ante las autoridades competentes, no se ha obtenido su respuesta. 4. No registrar fuga ni intento de ella durante el desarrollo del proceso o la ejecución de la sentencia. 5. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante el período que lleva de reclusión. El condenado que observare mala conducta en uso del permiso a que se refiere la presente disposición o retardare su presentación al establecimiento carcelario sin justa causa, no podrá hacerse merecedor a este beneficio durante los seis (6) meses siguientes, o definitivamente si incurre en otro delito o contravención especial de Policía. <u>PARÁGRAFO. Para las personas condenadas y privadas de la libertad por los delitos de feminicidio, feminicidio agravado, delitos de homicidio o contra la libertad, integridad y formación sexual de los menores de 18 años de edad y los delitos establecidos en el artículo 68A de la ley 599 de 2000, el Juez de Ejecución de Penas deberá analizar de fondo los antecedentes penales de estos y emitir concepto previo favorable sobre los anteriores requisitos y determinar su peligrosidad a efectos de conceder el permiso.</u>

21. A parte de las observaciones mencionadas en el acápite concerniente a la política criminal, de estas reformas legislativas puede precisarse que se reforma un artículo, el 93, que ya había sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional desde el año 2015, referido a los estímulos tributarios, por cuanto incumplía con los principios de legalidad y certeza tributaria, así:

En primer lugar, es necesario reconocer que el carácter genérico del precepto impide que haya una determinación elemental de los componentes del beneficio tributario. De hecho, una parte del artículo textualmente entrega al Ejecutivo la posibilidad de 'crear' exenciones sobre cualquier carga impositiva, sin más restricción que las actividades desarrolladas en las cárceles o a favor de los "pospenados", lo que vulnera claramente las competencias indelegables en cabeza del Congreso de la República. La aplicación de una norma de esta envergadura podría terminar por afectar gravemente el sistema jurídico creado por el legislador, ya que, en cumplimiento de cualquiera de esas finalidades, el Ejecutivo podría desmontar buena parte de la política fiscal establecida bajo los parámetros de los artículos 150 y 338 constitucionales. Además, aunque su finalidad sea loable, lo cierto es que el artículo 59 (parcial) de la Ley 1709 de 2014 no concreta los elementos mínimos del beneficio tributario que podrán ser 'reglamentados' por el Gobierno. Si bien la norma define tres hechos que serían generadores de la exención, así como el sujeto pasivo y el sujeto activo, no establece qué tipo de tributos podrían ser objeto del beneficio y tampoco especifica unas bases para determinar las tarifas que regirían la reducción de la obligación. Esas carencias hacen inviable el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno y conllevan a que la Corte declare la inexequibilidad del precepto.

22. Se observa que la norma que el Proyecto pretende revivir, si bien no tiene idéntica redacción a la declarada inexequible por el alto tribunal, comete los mismos errores que en su momento la llevaron a estar fuera del ordenamiento jurídico, como lo es la ausencia de determinación del titular de esta regulación y no establece los tributos que podrían ser objeto del beneficio.

D. Asuntos de técnica legislativa:

23. Frente a la propuesta de articulado, la primera precisión que puede hacerse es que, al tratarse de una ley que reformaría otras ya existentes, sin que se ignore que también propone la creación de nuevas disposiciones y en atención a la unidad de materia que debe caracterizar al ordenamiento jurídico, en este tipo de normas es innecesario incluir un objeto, un ámbito de aplicación y unos principios, como sí ha de ocurrir en normas de carácter finalista o que desarrollan políticas públicas. Por las mismas razones, el proyecto no necesita ser dividido en capítulos.
24. Un segundo aspecto está referido a la denominación del Proyecto. Se habla de la “resocialización de los reclusos”, cuando la propuesta debería referirse a ellos como “personas privadas de la libertad (PPL)”, pues parte de la resocialización está asociada, justamente, al desuso de rótulos o expresiones que generen etiquetas de desvalor sobre los individuos, y, en nuestro contexto la palabra “recluso” puede tener dicho impacto. Aunque físicamente la condición sea la misma (una persona privada de la libertad está recluida en un establecimiento), el referirse a ellos como “personas”, antes que, como reclusos, evidencia un sentido de humanidad compatible con la resocialización.
25. El uso del término “recluso”, además, desconoce el uso de un lenguaje incluyente.
26. En el artículo 5° se menciona: *“Beneficiarios: Podrán ingresar a las Penitenciarías Productivas las personas que hayan sido condenadas por las conductas establecidas en la ley 599 de 2000*

Código Penal Colombiano, siempre y cuando hayan cumplido con la fase de mediana seguridad (período semiabierto). El presente artículo estará condicionado por las plazas disponibles". En este sentido lo que se condiciona no es el artículo sino el acceso de los beneficiados a los proyectos productivos.

27. Ahora bien, al ser estas falencias de forma y no de fondo, no significa que la inconveniencia del proyecto se deba solo a ellas.

E. Conclusión:

28. Por las razones aquí expuestas, entre ellas, por la inviabilidad técnica y financiera del proyecto, la cual no se encuentra sustentada, como es lo deseable y un punto sobre el que manera reiterativa el Consejo Superior de Política Criminal se ha pronunciado en oportunidades precedentes; y porque la plataforma normativa para procurar este tipo de alianzas ya se encuentra definida en la actual normatividad, resultando más deseable promover su aplicación antes que crear una normatividad nueva, ya que la solución no debe concentrarse exclusivamente en la ley, el proyecto se considera DESFAVORABLE. Ello no deslegitima la importancia de este tipo de iniciativas. El Consejo Superior de Política Criminal debe pronunciarse frente a los Proyectos tal cual son presentados y lo que se advierte es que la propuesta sigue careciendo de aspectos sugeridos con anterioridad.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



OLGA LUCÍA PAIBA ROCHA
Directora (e) de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Andrea Catalina Lobo - Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Revisó: Olga Lucía Paiba Rocha – Directora (e) de Política Criminal y Penitenciaria
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal