



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General - Senado de la República

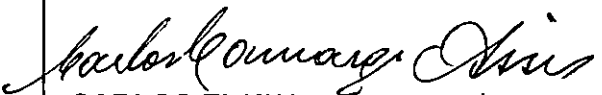
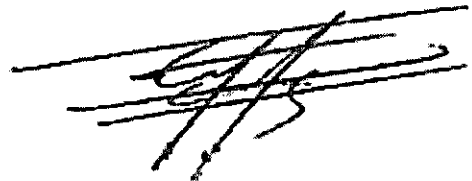
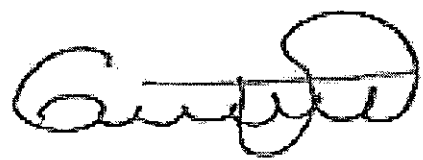
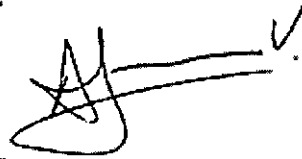
Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

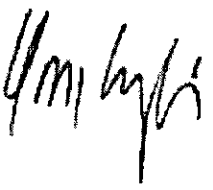
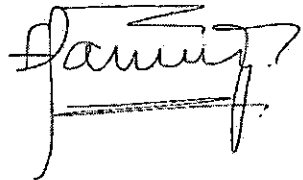
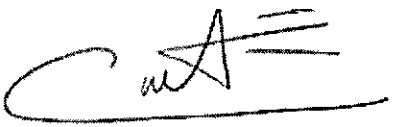
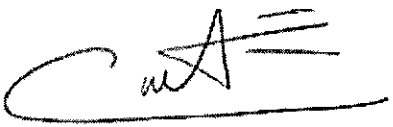
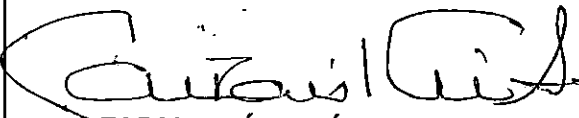
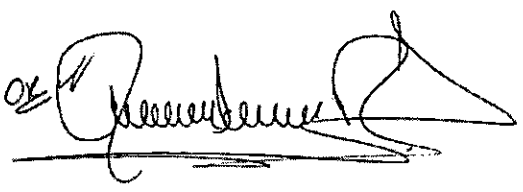
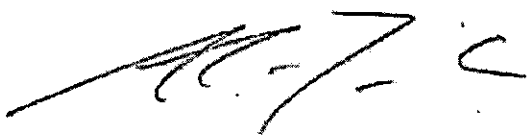
Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presentamos ante el Senado de la República el proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 65 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicitamos al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

 CARLOS ERNESTO CAMARGO ASSIS Defensor del Pueblo	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República
 GUSTAVO MORENO HURTADO Senador de la República	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República
 ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República	 KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República	 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República
 JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ Senador de la República	 LORENA RÍOS CUELLAR Senadora de la República
 JUAN CARLOS GARCIA Senador de la República	 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara
 FABIO RAÚL AMÍN SALEME Senador de la República	 PEDRO FLOREZ PORRAS Senador de la República
 ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara	



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY N° ____ de 2023

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 65 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

Capítulo I

Definición de la responsabilidad de las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento privativa de la libertad

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

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

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

1. Las alcaldías, distritos de categoría especial, 1, 2 y 3 categoría y el Distrito Capital de Bogotá son responsables de la población con medida de aseguramiento privativa de la libertad en razón de delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea igual o inferior a 8 años de prisión, a excepción de los detenidos preventivamente por las conductas punibles señaladas en el numeral 3 del presente artículo.
2. Las gobernaciones son responsables de las personas detenidas preventivamente en razón de delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea igual o inferior a los 15 años de prisión, a excepción de los detenidos preventivamente por las conductas punibles señaladas en el numeral 3 del presente artículo.
3. El Gobierno Nacional es el responsable de las personas privadas de la libertad: 1. condenadas por cualquier conducta punible y, 2. De las detenidas preventivamente por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado; por delitos contra la administración pública de los que trata de Ley 1474 de 2011; por delitos consagrados en el Título IV del libro segundo de la Ley 599 de 2000; por las personas que no tengan nacionalidad colombiana; por los delitos cuya pena mínima prevista en



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

la ley sea superior a los 15 años de prisión y por los delitos cuya detención preventiva se base en la pertenencia del imputado o acusado a un grupo armado organizado o a un grupo delictivo organizado en los términos del artículo 313A del Código de Procedimiento Penal.

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

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

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

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

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

Parágrafo 1. Siempre que una persona esté investigada por más de un delito cuya responsabilidad de reclusión pueda corresponder a más de un nivel de administración (gobierno nacional; departamentos; o municipios), la entidad responsable será,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

exclusivamente, la de mayor nivel de gobierno, según el siguiente orden: gobierno nacional (primer nivel), departamentos (segundo nivel) y municipios (tercer nivel).

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

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

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

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

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

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

El INPEC y la Policía Nacional prestarán apoyo a los Establecimientos de Reclusión del Orden Territorial para realizar el traslado de las personas condenadas a Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional cuando así lo ameriten las condiciones de seguridad o el traslado deba realizarse fuera del territorio de la alcaldía o gobernación a cargo de la persona privada de la libertad.

Una vez sea notificada la condena a una persona privada de la libertad en un establecimiento de reclusión del orden territorial, el director de la cárcel procederá a su traslado a un establecimiento del orden nacional.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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

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

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

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

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

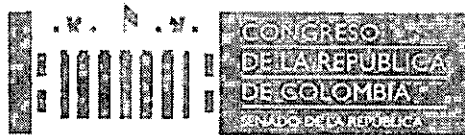
Parágrafo 2. *El valor a pagar por la entidad territorial en el convenio será definido por el costo anual de los servicios por interno que trata el presente artículo multiplicado por el promedio mensual de personas privadas de la libertad en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional de responsabilidad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

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

Artículo 5. CONDICIONES TÉCNICAS DE VIDA EN RECLUSIÓN. *El Gobierno Nacional, los departamentos, municipios y distritos tienen la obligación de observar el diseño, construcción y funcionamiento de los establecimientos de reclusión las normas técnicas de vida en reclusión fijadas por el Comité Interdisciplinario para la Estructuración de Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad creado por la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015.*

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

Artículo 6. Modifíquese el artículo 304 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 7. RÉGIMEN PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Para el funcionamiento de los establecimientos de reclusión departamentales, municipales y



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

distritales o desarrollado por la integración territorial de las entidades territoriales, se observarán las normas previstas en el Código Penitenciario y Carcelario, los decretos reglamentarios, el reglamento general del INPEC y regulaciones del INPEC.

En los casos en los que existan normas que regulen el funcionamiento del establecimiento de reclusión, la custodia, vigilancia y atención a las personas privadas de la libertad y la norma solicite alguna autorización del Director del INPEC u otra autoridad del orden nacional, se entenderá que esa función para los establecimientos de reclusión de las entidades territoriales será competencia del alcalde o gobernador, según corresponda, o el secretario que se delegue para ejercer a nivel territorial las funciones relativas al sistema penitenciario y carcelario. En caso de que se trate de cárceles cuyo funcionamiento dependa de la integración territorial, sus miembros delegaran un alcalde o gobernador que ejercerá esa función de autoridad carcelaria por un periodo de un año, sin perjuicio de que pueda ser reelegido para continuar con tal función.

Artículo 8. Modifíquese el artículo 167 de la ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la ley 1709 de 2014, el cual quedará así: quedará así:

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

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

Son miembros del Consejo Superior de Política Criminal:

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



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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

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

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

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

Artículo 9. COMUNICACIÓN DE RESPONSABILIDAD DE NECESIDAD DE ESTABLECIMIENTO DE RECLUSIÓN TERRITORIAL. El Ministerio de Justicia y del Derecho comunicará a las entidades territoriales que de conformidad a la Ley se encuentren próximas a tener la obligación de construir infraestructura propia para la atención, custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad objeto de su responsabilidad con el objeto de que las entidades territoriales puedan ejecutar la planeación y actividades necesarias para asumir su obligación.

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

Capítulo II

Fuentes de financiamiento

Artículo 10. RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO. Las entidades territoriales además de los recursos propios, del sistema general de participaciones, de las fuentes de cofinanciación de sus obligaciones y de donaciones, podrán utilizar los siguientes recursos para la financiación del sistema penitenciario y carcelario:

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



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Artículo 11. SOBRE TASAS CON DESTINO A LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA CARCELARIA Y SU FUNCIONAMIENTO. Sobretasas con destino a la financiación de infraestructura carcelaria y su funcionamiento. Se autoriza a los Departamentos, municipios y distritos para establecer sobretasas de hasta un 10% a los impuestos de su propiedad o por ellos administrados, excepción hecha del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios, de la Sobretasa a la Gasolina, y de los Impuestos al Consumo de qué trata la ley 223 de 1995 y las normas que los modifican.

Artículo 12. DESTINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE OBRA PÚBLICA. Los departamentos, distritos y municipios destinarán de forma directa un 20% de los recursos que recauden por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006, para la construcción, dotación, mantenimiento y operación de la infraestructura carcelaria, con base en las competencias asignadas por la ley y conforme a planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 35 de la ley 2056 de 2020, el cual quedará así:

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

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

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

- 1. Alto Impacto regional, social, económico, ambiental, agua, saneamiento básico, electrificación, gasificación por redes, educación, conectividad a internet a hogares estratos 1 y 2, zonas rurales, infraestructura educativa, hospitalaria y vial, infraestructura para la privación de la libertad y la generación de empleo formal.*
- 2. Cumplimiento de las metas sectoriales de los planes de desarrollo territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.*
- 3. Mejoramiento de las condiciones de vida de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de los Pueblos y Comunidades Indígenas y del pueblo Rrom o Gitano de Colombia.*
- 4. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.*
- 5. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.*
- 6. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en zonas portuarias.*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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

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

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

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

PARÁGRAFO 4o. *Para la aprobación de los proyectos de inversión con cargo al 40% de los recursos de Asignación para la Inversión Regional que les corresponden a las regiones y previo a la citación de la sesión correspondiente, la Secretaría Técnica de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales solicitará al Departamento Nacional de Planeación o al Ministerio o al Departamento Administrativo líder del sector*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

en el que se clasifique el proyecto de inversión o a la entidad que estos designen, un concepto técnico único sectorial.

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

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

Así mismo, el gobierno nacional reglamentará lo necesario.

Artículo 14. Modifíquese y adiciónese el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

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

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



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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

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

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

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



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

emitir los conceptos de viabilidad del o los proyectos conforme con la normatividad vigente.

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

El contratista deberá constituir las garantías exigidas para la ejecución del proyecto, en caso de realizarlo directamente, o deberá exigirle a los terceros dichas garantías en los términos definidos en el convenio. En todo caso, las garantías constituidas deben ser aprobadas por la Entidad Nacional Competente. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago o por revocatoria unilateral y deberán ser aprobadas por la Entidad Nacional Competente al proyecto de inversión.
 - d) *Naturaleza de los recursos para la ejecución del proyecto. Los contribuyentes realizarán los proyectos con recursos propios, cuyo tratamiento corresponderá a la naturaleza jurídica del contribuyente.*
 - e) *Subcontratos. En caso que el contribuyente deba subcontratar con terceros para la realización del proyecto, a dichos contratos les será aplicable el régimen de*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

contratación correspondiente a la naturaleza jurídica del contribuyente y no vincularán a las entidades públicas que suscriban el convenio principal.

- f) Condiciones del Convenio y de los subcontratos. El Convenio y los subcontratos que deba suscribir el contribuyente para la ejecución del mismo deberán ser realizados a precios de mercado. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales se dará cumplimiento a la presente disposición, así como los casos que exijan la contratación de una gerencia de proyecto.
En caso de que los subcontratos sean celebrados con vinculados económicos del suscriptor, el respectivo convenio señalará las condiciones bajo las cuales se garantizará la transparencia en la ejecución y la definición de los costos del proyecto.*
- g) Ejecución directa por parte del contribuyente. En caso de que el mismo contribuyente desarrolle el proyecto, los bienes y servicios que incorpore serán valorados a precios de mercado, de acuerdo con lo previsto en el literal anterior.*
- h) Tratamiento tributario y contable de los convenios celebrados. Los convenios celebrados de acuerdo con lo previsto en la presente disposición, tendrán el tratamiento tributario y contable que les corresponda según su naturaleza y las normas que resulten aplicables. En tal medida, los convenios se entenderán efectuados en desarrollo de la actividad productora de renta del contribuyente, quien para estos efectos no necesitará ampliar su objeto social. Sin perjuicio de lo anterior, los convenios no estarán sometidos a retención y/o autorretención en la fuente a título del impuesto sobre la renta.*

Las obras por impuestos no tendrán derecho a los beneficios establecidos en los artículos 258-1 y demás consagrados en el Estatuto Tributario.

- i) Modificaciones y adiciones. Cualquier ajuste en el proyecto que implique la modificación del convenio de obras por impuestos, deberá ser aprobado por la Entidad Nacional Competente previo visto bueno de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El convenio preverá, además, los efectos de los eventos eximentes de responsabilidad, así como la matriz de riesgos del convenio.*

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

- j) Cesiones. Los convenios de obras por impuestos podrán ser cedidos previa la aprobación de la Entidad Nacional Competente.*
- k) Incumplimiento. En el convenio se pactarán las multas y sanciones aplicables por el incumplimiento del contratista. Para su imposición, la Entidad Nacional Competente del proyecto de inversión, deberá aplicar el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 o la que la modifique o sustituya.*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

- l) Régimen jurídico aplicable y solución de controversias contractuales. Los convenios celebrados de conformidad con la presente disposición se registrarán por las normas de derecho privado. En los convenios podrán incluirse cláusulas compromisorias que se registrarán por lo establecido en la Ley 1563 de 2012 o la que la modifique o sustituya.
- m) Publicidad. En un sitio notoriamente visible para el público ubicado en las inmediaciones del proyecto respectivo, el contribuyente deberá colocar una valla publicitaria en la cual informe al público el proyecto que le ha sido asignado, el nombre del ejecutor y de sus beneficiarios efectivos, el tiempo de ejecución y la página web donde se encuentren los detalles del proyecto. La valla deberá mantenerse aún en caso de incumplimiento, durante el tiempo de ejecución del proyecto según el caso y el tiempo adicional que se indique en el convenio.
- n) Títulos para la Renovación del Territorio (TRT). Autorícese al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la emisión de los TRT, los cuales serán usados como contraprestación de las obligaciones derivadas de los convenios de obras por impuestos. Dichos títulos tendrán la calidad de negociables. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de los TRT y los requisitos para su emisión.

Los TRT una vez utilizados, computarán dentro de las metas de recaudo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estos títulos, podrán ser utilizados por su tenedor para pagar hasta el 50% del impuesto sobre la renta y complementarios.

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

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

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

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

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

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



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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

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

Artículo 15. CONPES. El Gobierno Nacional dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley establecerá un CONPES y acompañado de concepto positivo de CONFIS para cofinanciar el desarrollo de la infraestructura carcelaria departamental, municipal y distrital.

Artículo 16. DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL FONSENT Y FONSECON PARA LAS CÁRCELES TERRITORIALES. Los departamentos, distritos y municipios podrán utilizar hasta el 15% de los Fondos Territoriales de Seguridad (FONSET), y el Ministerio del Interior destinará un 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), para el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales frente a las personas privadas de la libertad razón de una medida de aseguramiento intramural.

Artículo 17. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Para la implementación de la presente Ley se tendrá un régimen de transición que se regirá por las siguientes reglas:

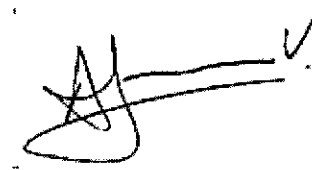
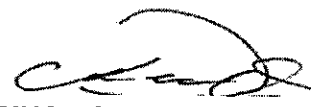
1. Los municipios, distritos y departamentos que sean responsables del desarrollo de infraestructura carcelaria, conforme al artículo 17 de la Ley 65 de 1993 tendrán plazo de un (1) año para que en coordinación con las autoridades penitenciarias y carcelarias establezcan un plan de trabajo para el desarrollo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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

3. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC en articulación con las entidades territoriales integrarán las cárceles departamentales, municipales y distritales al sistema de información SISIEPEC.
4. El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el INPEC y la Escuela Nacional Penitenciaria establecerán con las entidades territoriales el plan de formación para la planta de personal requerido para las cárceles departamentales, municipales y distritales.

Artículo 18. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige desde el momento de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

 CARLOS ERNESTO CAMARGO ASSIS Defensor del Pueblo	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República
 GUSTAVO MORENO HURTADO Senador de la República	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República
 ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República	 KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ
Senador de la República

LORENA RÍOS CUELLAR
Senadora de la República

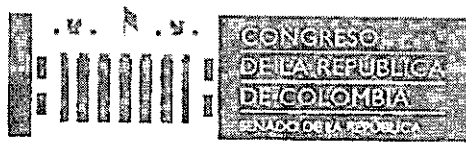
JUAN CARLOS GARCIA
Senador de la República

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara

FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador de la República

PEDRO FLOREZ PORRAS
Senador de la República

ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa corresponde al mismo contenido del Proyecto de Ley 254 de 2022 del Senado (archivado por falta de debate debido a la agenda legislativa) que fue suscrito por los Senadores de la Comisión Accidental de Cárceles del Senado y el Defensor del Pueblo con el apoyo de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, el cual ya cuenta con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal en el Concepto 10.2023 cuyos comentarios serán incluidos en la ponencia de primer debate.

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 65 de 1.993 y otras leyes con el propósito de precisar y definir el régimen de competencias territoriales en materia penitenciaria y carcelaria.

2. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

• CONSTITUCIONALES

Artículos: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 34, 37, 38, 39, 41, 42, 45, 47, 49, 53, 54, 55, 57, 58, 67, 70, 71, 84, 85, 87, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

• LEGALES

Ley 65 de 1.993. *"Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Modificada por las leyes 415 de 1997, 504 de 1999 y 1709 de 2014"*.

Ley 599 de 2.000. *"Por medio de la cual se expide el Código Penal"*.

Ley 906 de 2.004 *"Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Penal"*

Ley 1437 de 2.011. *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

Ley 2056 de 2.020 *"Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías"*

Ley 2208 de 2.022. *"Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones ley de segundas oportunidades"*.

3. JUSTIFICACIÓN



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

El alcance de la responsabilidad de las alcaldías y gobernaciones en el Sistema Penitenciario y Carcelario es un tema que ha sido objeto de discusión durante las últimas dos décadas. En la actualidad, con el estado de cosas inconstitucionales de las prisiones, declarado por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-388 de 2013 y reiterado en la sentencia T-762 de 2015, adquiere especial interés el rol que deben asumir las entidades territoriales con la población privada de la libertad, teniendo en cuenta que la H. Corte Constitucional ha advertido que uno de los problemas estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario corresponde a la articulación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales. Al respecto, la Corte Constitucional en el Auto 486 del 15 de diciembre de 2020 señaló que: *"uno de los asuntos neurálgicos respecto de la situación penitenciaria y carcelaria que enfrenta el país se refiere a la dificultad de establecer con claridad la responsabilidad que les compete al orden nacional y a las entidades territoriales"*

En ese marco, el Congreso de la República en el párrafo 2 del artículo 63 de la 2197 de 2022 -Ley de Seguridad Ciudadana- estableció que *"El Gobierno Nacional contará con cuatro (4) meses a partir de la fecha de promulgación de esta ley, para radicar ante el Congreso de la República un proyecto de ley, con la participación de la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, que regule las responsabilidades de la Nación, los Departamentos, Municipios y Distritos en la generación, operación, mantenimiento y gestión de los Centros Carcelarios y Penitenciarios que permitan cumplir de forma efectiva las penas de prisión y medidas de detención preventiva como consecuencia de la aplicación de esta Ley"*.

En ese sentido, la Corte Constitucional en la sentencia SU-122 2022 mediante la que se extiende el estado de cosas inconstitucional de las prisiones a los centros de detención transitoria, observándose que esa Corporación dentro de las órdenes adoptadas exhorta al Congreso de la República para que regule las obligaciones de las entidades territoriales frente a las personas detenidas preventivamente, así como que ordena que el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación adoptar un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones de las entidades territoriales que trata los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993.

El presente proyecto de ley no sólo pretende contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucionales que impera en las cárceles y penitenciarias, también busca dotar al Estado colombiano del andamiaje jurídico y de los recursos financieros que le permitan honrar sus compromisos internacionales en materia de promoción y protección de los derechos humanos. Al respecto, conviene iniciar por destacar que son múltiples los tratados y declaraciones internacionales, en materia de protección de los derechos humanos, que censuran un trato como el que, en la actualidad, se da a los miles y hombre privados de la libertad en los centros de reclusión nacional y, peor aún, en los centros de detención transitoria.

En tal sentido, el punto de partida es, por supuesto, la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. Esta Declaración no solo comprende un importante catálogo de derechos, sino también de prohibiciones, como la



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

exigencia de que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, consagrado en su artículo quinto. Esta prohibición de penas crueles también fue desarrollada en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de la ONU en Resolución 3452 del 9 de diciembre de 1975. Hoy la prohibición de tortura y tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes se encuentra recogida, entre otros instrumentos internacionales, en la Convención Internacional Contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes y en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; tratados que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

La protección de las personas privadas de su libertad, más allá de la prohibición de tortura y penas crueles, inhumanas y degradantes, también se encuentra desarrollada en instrumentos internacionales de derechos humanos. Es más, el tema fue objeto de los primeros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos adoptados tras la segunda guerra mundial. Así, de manera clara y contundente, en el año 1955 se celebró el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, donde se desarrollaron las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, hoy Reglas Mandela, adoptadas en dicho congreso y aprobadas por el Consejo Económico y Social mediante la Resolución 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957.

Frente al valor de estas normas internacionales, cabe destacar que la Corte Constitucional ha empleado estas reglas mínimas en múltiples decisiones, como en la Sentencia T-153 de 1998, decisión hito que declaró, por primera vez el estado de cosas inconstitucional en las prisiones del país. Desde entonces, y recientemente, la ha acudido a tales reglas mínimas en sus decisiones T-388 de 2013, T-762 de 2015, T-414 de 2020, T-288 de 2020, T-107 de 2022 y T-009 de 2022. Entre otros aspectos, las Reglas Mandela, y su empleo por parte de la Corte Constitucional, han servido para fijar lineamientos sobre la ocupación de celdas, instalaciones sanitarias, los regímenes disciplinarios, la capacitación del personal, entre otras cosas.

En desarrollo de este marco de derecho internacional público en materia de derechos humanos, han surgido otros instrumentos importantes, tales como el Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptado por la Asamblea General en la Resolución 40/173 del 9 de diciembre de 1985. La Corte Constitucional ha declarado que este instrumento, en conjunto con las Reglas Mandela, describen las condiciones mínimas de reclusión acordes con el principio de dignidad humana, en especial, el tribunal constitucional ha indicado que, pese al carácter de soft law de la mencionada normatividad, los señalados principios y reglas permiten establecer el alcance de derechos de los privados de la libertad, así como fijar normas de conducta para los Estados frente a esta población. En un sentido similar, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, establecen con contundencia que los reclusos deben ser tratados con el respeto que merece su dignidad y valor inherente como seres humanos.

De igual modo, conviene destacar que la Corte Constitucional, en Sentencia T-259 de 2020, hizo referencia a los derechos de las personas privadas de su libertad de cara al



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

derecho internacional, haciendo mención a otros tratados e instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 10 señala que toda persona privada de su libertad será tratada humanamente, así como a lo señalado por la Convención Americana de Derechos Humanos. Precisamente, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, son múltiples los pronunciamientos y decisiones a través de los cuales se ha pretendido el amparo efectivo de los derechos de la población privada de la libertad, de ahí que la doctrina destaque que “estos pronunciamientos importan un lúcido reconocimiento de la situación real que se vive al interior de los centros penitenciarios y reiteran el rol de garante que le cabe a los Estados en la debida protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad”.

En síntesis, las personas privadas de su libertad, a pesar de contar con ciertos derechos restringidos y suspendidos, conservan el pleno goce y reconocimiento de su dignidad humana. Los Estados tienen la obligación convencional de tratarlos de manera humana y con la garantía de sus derechos, así como están sujetos a la prohibición de imponer penas crueles, inhumanas o degradantes. De la misma manera, el derecho internacional público y las consecuentes obligaciones de los instrumentos de derechos humanos implican, en general, reconocer la vulnerabilidad de las personas que se encuentran en cárceles y penitenciarias, para garantizar el mejor trato posible, con miras a su efectiva resocialización.

El proyecto que presentamos a consideración del Congreso de la República pretende, precisamente, facilitar la articulación interinstitucional y en entre los distintos niveles de gobierno con miras a garantizar condiciones de reclusión en todo respetuosas del derecho internacional de los derechos humanos.

En razón de lo anterior, se requiere establecer y modificar disposiciones legales para superar ambigüedades de la responsabilidad de las entidades territoriales en el Sistema Penitenciario y Carcelario, así como mejorar la articulación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales definiéndose las obligaciones que tienen los diferentes niveles de Gobierno frente a las personas privadas de la libertad.

1. Situación del sistema penitenciario y carcelario colombiano.

El Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano para agosto de 2023 cuenta con 126 establecimientos de reclusión nacional administrados por el INPEC, los cuales tienen una capacidad para 81.726 personas, reclusando en sus instalaciones para el 31 de agosto de 2023 un total de 102.167 personas, de las cuales 77.417 personas son condenadas y 24.224 tienen calidad de detenidas preventivamente¹. Adicionalmente, el sistema penitenciario y carcelario cuenta con 42 establecimientos de reclusión que tienen las entidades territoriales, los cuales tienen una capacidad para 3012 personas² y son ocupados por 2937 personas³.

Frente a lo anterior, se debe tener en cuenta que, por las medias adoptadas para la protección de las personas privadas de la libertad frente a la crisis sanitaria generada por

¹ INPEC (2023). Información Estadística Intramural. Agosto 2023. Disponible en: [Jaspersoft: Visor de panel](#)

² INPEC (2020). Oficio 2020EE092197 del 11 de junio de 2020

³ INPEC (2021). Información Estadística Intramural. Diciembre 2021



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

el COVID-19, para el 31 de agosto de 2023 se encontraban 21.672 personas condenadas y detenidas preventivamente en los centros de detención transitoria esperando su ingreso al sistema penitenciario y carcelario⁴, lo que conlleva a que el hacinamiento en el Sistema Penitenciario y Carcelario en condiciones normales fuera mayor al 25% que actual afronta, el que ya resulta superior al 20% que de conformidad al parágrafo 1 del artículo 168 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 92 de la Ley 1709 de 2014, se entiende como un nivel grave.

La situación jurídica de las personas privadas de la libertad adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que, en el marco del debate actual sobre la responsabilidad de las alcaldías y gobernaciones, es el factor determinante para definir si debe responder por el sostenimiento y administración de la persona privada de la libertad el Gobierno Nacional o las entidades territoriales.

En ese marco, la Ley 1786 de 2016 estableció que la medida de aseguramiento privativa de la libertad tiene un término máximo de un año, el cual puede ser prorrogado por un término igual al inicial por causales excepcionales contempladas en el Ley en cita. Sin embargo, la información estadística del INPEC demuestra que aproximadamente 42%⁵ de la población privada de la libertad con medida de aseguramiento que el INPEC custodia ha superado los dos (2) años de vida en reclusión, lo cual puede responder a problemas en el sistema de información del INPEC, que finalizado el término legal es dejada en calidad de detenida preventivamente en razón de otro proceso o se encuentra en una de las excepciones del término máximo de los dos años.

Por otra parte, resulta pertinente señalar que información del INPEC muestra que se cuentan 166 inmuebles administrados por éste para el funcionamiento de las prisiones nacionales del país, evidenciándose que, particularmente desde el año 1995, las entidades territoriales transfirieron la propiedad de 35 inmuebles al Gobierno Nacional y que 47 de los inmuebles para el funcionamiento del INPEC aún son de propiedad de las alcaldías y gobernaciones, situación que refleja como las entidades territoriales han contribuido a la capacidad institucional del INPEC⁶.

Finalmente, la Corte Constitucional ha declarado el estado de cosas inconstitucional de las prisiones del país al encontrar que la situación del sistema penitenciario y carcelario presenta una reiterada y masiva vulneración de derechos fundamentales.

En ese marco, la H. Corte Constitucional en la sentencia T-388 de 2013, determinó que el problema no responde de manera exclusiva a la generación de cupos penitenciarios y carcelarios, sino que requiere la implementación de medidas que permitan la construcción de una política criminal en todas sus fases: política penal; política de investigación, juzgamiento y política penitenciaria y carcelaria, señalando esa Corporación en la sentencia T-762 de 2015 que los problemas estructurales del sistema penitenciario y carcelario son: (i) la desarticulación de la política criminal; (ii) los altos índices de hacinamiento, (iii) la desarticulación con las entidades territoriales en relación con sus obligaciones con el Sistema Penitenciario y Carcelario; (iv) la deficiente prestación del servicio de salud; y (v) las precarias condiciones de salubridad e higiene.

⁴ Cifras suministradas por la Oficina de Planeación de la Policía Nacional

⁵ INPEC (2023). Boletín Estadístico. Agosto 2023

⁶ INPEC (2020). Oficio 2020EE092197 del 11 de junio de 2020



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Al respecto, la situación de las prisiones del país ha sido el único tema que ha ameritado en menos de 20 años tres sentencias de estado de cosas inconstitucionales, es decir, el reconocimiento por parte de la Corte Constitucional de una situación de violación masiva y sistemática de los derechos humanos, como consecuencia de problemas estructurales de la política pública.

En materia de infraestructura, el país en los últimos años ha tenido una población privada de la libertad intramural cercana a las 125 mil personas, sin embargo, se cuenta apenas con cerca de 82 mil cupos⁷, situación a lo que se suma, como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia T-388 de 2013, que mucha de la infraestructura penitenciaria y carcelaria se encuentra obsoleta.

Esta situación aunada a temas administrativos y de política pública ha conllevado a que a la población privada de la libertad no se le garanticen sus mínimos constitucionalmente asegurables, tales como un lugar adecuado para pernoctar, el acceso a una red hidrosanitaria, el debido suministro de alimentación y la necesidad de adoptarse un plan nacional de resocialización.

En ese marco, el presente proyecto de ley aclara y determina el alcance de la responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno frente a las personas privadas de la libertad, permitiendo la adopción de un entramado institucional para una adecuada articulación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, aportando así a la superación de lo que la H. Corte Constitucional ha señalado como uno de los problemas estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario del país, situación que conllevará a propiciar la creación de nueva infraestructura, el aumento del personal de servicio penitenciario y carcelario y la posibilidad de definir políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno que conlleve al goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

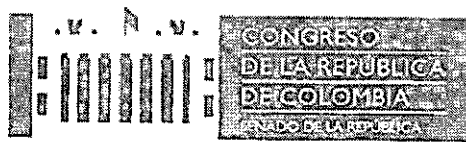
2. Marco legal actual de la responsabilidad de las entidades territoriales frente al Sistema Penitenciario y Carcelario

Las disposiciones legales que hacen alusión a la responsabilidad de las entidades territoriales con el sistema penitenciario y carcelario han dado lugar a interpretaciones diversas. Por una parte, las autoridades del orden nacional han señalado que las entidades territoriales son responsables de la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad detenidas preventivamente debido a un proceso penal adelantado por la presunta comisión de un delito y abogan por un rol activo de las autoridades locales para asumir la custodia y vigilancia de esa población.

Por otra parte, las entidades territoriales han señalado que la responsabilidad de las alcaldías y gobernaciones versa es sobre las personas privadas de la libertad en razón de una contravención, no existiendo actualmente contravenciones que impliquen sanciones de privación de la libertad⁸.

⁷ INPEC (2020). Series Históricas Agosto - 2023.

⁸ Asocapitales (2021). Sistema Penitenciario y Carcelario y los Retos para las Ciudades Capitales. Bogotá. Disponible en:



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Sin embargo, la discusión no se agota frente a la población que debería ser atendida por las entidades territoriales, sino que existen otros elementos que impiden una adecuada definición de las competencias dadas por el legislador en el Código Penitenciario y Carcelario, tales como: la indeterminación entre la responsabilidad de las alcaldías y las gobernaciones; la ausencia de criterios para determinar por cuáles personas privadas de la libertad por las que debe responder cada entidad territorial; las fuentes de financiación; y la forma y cálculo del costo de los convenios de integración para que las personas por las que debe responder las alcaldías y gobernaciones sean asumidas por el INPEC, temas que deben ser resueltos para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario.

En consecuencia, se presenta a continuación la descripción actual de las normas que hacen referencia a la participación de las entidades territoriales, así como los ajustes que se requieren para resolver dichas dificultades.

El legislador en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 atribuyó a las entidades territoriales la obligación de crear cárceles destinadas a la reclusión de personas privadas de la libertad, en el marco de un proceso contravencional y por orden de una autoridad policiva.

Al respecto, el proyecto de ley que condujo a la aprobación del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), en su motivación hacía una alusión expresa en ese sentido:

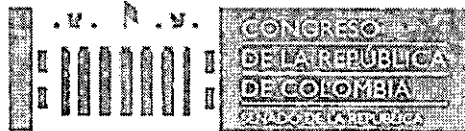
"Los establecimientos penales de la nación presentan el fenómeno de la promiscuidad y el hacinamiento. En épocas anteriores esto era dantesco pero ahora con las vigentes normas penales y procedimentales (sic), la población carcelaria ha disminuido notablemente. De todas maneras, en ciudades como Medellín, Cali y Cartagena, ante la ausencia de cárceles municipales los contraventores son enviados a los establecimientos nacionales.

Esto da origen al hacinamiento y de manera muy particular a la violación de las reglas mínimas que establecen la separación entre condenados, sindicados y contraventores.

La razón es que la pena de arresto tiene la exclusiva función de ser retributiva y a lo más, correctiva. Como nuestras cárceles crean estigmas sociales, mandar a una persona a un centro de reclusión es imprimirle una marca denigrante y sobre todo, es involucrarlo en un ambiente dañino y peligroso.

Sin embargo, en ausencia de cárceles municipales y departamentales la Nación ofrece a estos entes, alojar a sus contraventores en las cárceles nacionales con el requisito de firmar un contrato, en el cual se fijan las obligaciones que hagan menos onerosa la carga del Estado. En efecto, los municipios y departamentos deben pagar entre otras cosas, la alimentación de los arrestados, la dotación de los elementos y recursos necesarios para ellos y un sobresueldo a los funcionarios de la cárcel, por la razón justa, de que a ellos, se les recargan con exceso las funciones.

<https://www.asocapitales.co/nueva/2021/01/05/sistema-penitenciario-y-carcelario-y-los-retos-para-las-ciudades-capitales-analisis/>



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Desde luego lo ideal es que municipios y departamentos tengan sus propias cárceles.

Como hay municipios muy cercanos unos y otros, con el fin de rebajar los costos de construcción y funcionamiento de las cárceles, se autoriza la 'fusión carcelaria' bajo un establecimiento conjunto" (Gaceta del Congreso. Año 1 No132, 29 de octubre de 1992, página 5) (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De igual manera, los argumentos presentados por el Ministerio de Justicia en el marco de la Sentencia C-471 de 1995 de la Corte Constitucional, en la que se revisó la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, concurren en señalar que la norma en cita hace referencia a una obligación frente a contraventores por orden de autoridad policiva:

"Aduce que el manejo y recuperación del sistema penitenciario del país es un propósito nacional, con lo que, de acuerdo con la descentralización prevista en la Carta Política 'los diferentes niveles de gobierno deben jugar un papel fundamental en su desarrollo en la medida en que la ley se los ordene'. Y concluye manifestando que la transferencia de funciones tiene lugar respecto de cárceles 'para personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad por orden de autoridad policiva', lo cual encuentra plena justificación dentro del nuevo esquema del sistema carcelario que 'busca evitar que se le de el mismo tratamiento penitenciario a los sindicados o condenados en procesos contravencionales y a los procesados y condenados por delitos'" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

La H. Corte Constitucional en la sentencia C-471 de 1995, también analizó el diseño institucional que la Ley 65 de 1993 adoptó frente al Sistema Penitenciario y Carcelario, anotando frente al particular:

"[L]a ley conserva en cabeza del Gobierno Nacional, por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC", la ejecución de las sentencias penales y la detención precautelativa. la evaluación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, dejando solamente a los departamentos y municipios, así como a las áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la creación, fusión o supresión de cárceles para aquellas personas detenidas precautelativamente y condenadas por contravenciones" (Negrillas y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, el artículo 76.6 de la Ley 715 de 2001 estableció que los municipios, en coordinación con el INPEC, podrán apoyar 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**. Es decir, esta norma creó una figura de cooperación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la construcción de cárceles haciendo nuevamente alusión de que estos son lugares destinados a las personas privadas de la libertad en razón de una contravención.

Posteriormente, la Ley 1709 de 2014 en el parágrafo 2 de su artículo 10 dispuso que "las cárceles departamentales y municipales serán destinadas a las personas detenidas



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

preventivamente”, reconfigurando así el alcance de la responsabilidad de las entidades territoriales, dado que la norma ya no distinguía entre procesos penales adelantados en atención de un delito o de una contravención. El artículo en cita también establecía en su inciso primero, según el cual: *“El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales”*. Sin embargo, tal disposición fue derogada por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015.

El legislador en el año 2019, se pronunció nuevamente frente a la participación de las alcaldías y gobernaciones en el sistema penitenciario y carcelario estableciendo en el artículo 133 de la Ley 1955 (Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022) la estrategia de cárceles del orden nacional, en la que se contempla que *“La Nación podrá adelantar gestiones para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de cárceles para personas detenidas preventivamente; sin perjuicio de la responsabilidad que hoy le asiste a las entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993”*. Se trata de un mecanismo en el que se contempla una serie de acciones en los que la Nación puede articularse con las entidades territoriales para la creación de nueva infraestructura carcelaria, pero que no agota el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario.

Adicionalmente, la Ley 1955 de 2019, establece al tenor del párrafo 3º del artículo 133 un fondo de las entidades territoriales para atender infraestructura carcelaria **“para personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad”** (Negrillas y subrayado fuera de texto), razón por la que nuevamente se refuerzan las ambigüedades frente al alcance de la responsabilidad de las Alcaldías y Gobernaciones.

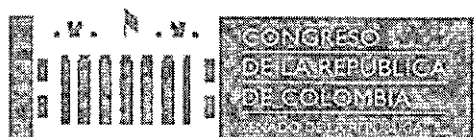
Por otra parte, la Ley 65 de 1993 contiene disposiciones en las que se brindan otras opciones, aparte de tener las entidades territoriales establecimientos de reclusión propios. Es así como el artículo 18 contempla que *“[l]os municipios podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión”*.

Por su parte, el inciso final del artículo 21 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 12 de la Ley 1709 de 2014 establece la posibilidad de que las entidades territoriales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura puedan realizar las gestiones pertinentes para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones.

Finalmente, el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 contempla que para los casos en los cuales los municipios o departamentos no cuenten con sus propias cárceles para contraventores por órdenes de autoridad policiva, podrán contratar con el INPEC el recibo de sus presos.

3. Ambigüedades normativas a resolver

A partir del escenario normativo descrito, a continuación, se presentan los puntos que se pretenden resolver con el presente proyecto de Ley:



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

a. **Definición de la población objeto de responsabilidad**

Como se advierte de la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 65 de 1993, las disposiciones legales que hacen alusión a la participación de las entidades territoriales en el Sistema Penitenciario y Carcelario y la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, no resulta evidente que las alcaldías y gobernaciones, bajo el régimen legal actual, deban asumir la responsabilidad de las personas detenidas preventivamente en razón de un delito; así como que existe un vacío legal en la definición entre las obligaciones de las alcaldías y las gobernaciones.

Al respecto, el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, señala que el responsable de la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles son los **"departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá"**, sin embargo, ni la norma en cita ni ninguna otra norma, permiten definir cuáles obligaciones le corresponden al municipio y cuáles obligaciones al departamento, es decir, cuándo debe asumir la responsabilidad el uno o el otro.

Con el objeto de definir la población que se debe asumir por los diferentes niveles de gobierno, se plantea una propuesta en la que se actualiza el régimen penitenciario y carcelario aclarando que el Gobierno Nacional asume la responsabilidad de las personas condenadas, en tanto que las personas detenidas preventivamente serán de competencia de las alcaldías, Gobernaciones y el Gobierno Nacional.

Al respecto, se contempla que los detenidos preventivamente por delitos de mayor gravedad serían custodiados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, entidad que cuenta con los medios, personal, infraestructura y procedimientos necesarios para controlar el peligro para la comunidad o el riesgo de fuga que suponen estos detenidos. Por el contrario, los entes territoriales, que tienen menor experiencia y capacidad en lo que hace a la salvaguarda, traslado y custodia de la población privada de la libertad, deben ocuparse de los detenidos por los delitos menos graves, cuyos responsables comportan una menor peligrosidad o riesgo de no comparecencia. Lo anterior, sin embargo, no supone que los municipios se desprendan de su responsabilidad, por el contrario, cuantitativamente la mayor parte de los tipos penales se encuentran en el rango punitivo que serán asumido por las alcaldías, esto es, tipos penales cuya pena mínima es igual o inferior a los 8 años de prisión.

A efectos de valorar la gravedad de las conductas punibles cuyos detenidos deben ser asumidos por la nación, el proyecto retoma criterios ya existentes en el ordenamiento jurídico que dan cuenta de tal gravedad o necesidades especiales de reclusión, como, por ejemplo, el hecho que el legislador haya asignado su conocimiento sea de competencia de los jueces penales del circuito especializado; por delitos contra la administración pública de los que trata de Ley 1474 de 2011 y por delitos consagrados en el Título IV del libro segundo de la Ley 599 de 2000; así como que se considere la necesidad de recluir la persona en establecimiento de alta seguridad o que deba darse un régimen especial como lo dispone el artículo 25 de la Ley 65 de 1993. Adicionalmente se establece la responsabilidad del Gobierno nacional frente a las personas con medida de detención preventiva de nacionalidad extranjera teniendo en cuenta que de éste depende la política de migración. De igual modo, se establece que la nación debe hacerse cargo de los



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

detenidos preventivamente por delitos cuya pena mínima sea superior a 15 años, con lo que se garantiza que sólo los detenidos que suponen un mayor peligro para la comunidad o riesgo de fuga serán asumidos por la Nación.

Por su parte, a las gobernaciones se les asigna la atención de los detenidos preventivamente por conductas punibles cuyo mínimo sea igual o inferior a los 15 años de prisión, pero mayor a 8 años de prisión, siempre que el detenido no deba ser asumido por la nación en razón a las características de su conducta punible. De este modo, se precisa el alcance de la obligación de los Departamentos frente a la PPL.

Teniendo en cuenta la distribución planteada, se entra a presentar el comportamiento delictivo de las personas privadas de la libertad detenidas preventivamente para conocer el impacto que las reglas de distribución tendrán en los diferentes niveles de Gobierno.

Al respecto, el Informe Estadístico del INPEC correspondiente a agosto de 2023 permite evidenciar que los delitos con una mayor participación en el sistema penitenciario y carcelario.

Modalidad Delictiva	Hombres Cond.	Mujeres Cond.	Total Cond.	Hombres Sinc.	Mujeres Sinc.	Total Sinc.	Total Intram.	Participación
HOMICIDIO	20.298	813	21.111	4.733	330	5.063	26.174	15,7 %
HURTO	17.758	957	18.715	4.217	341	4.558	23.273	14,0 %
CONCIERTO PARA DELINQUIR	11.977	1.424	13.401	5.987	881	6.868	20.269	12,2 %
TRAFICO FABRICACION O PORTE DE ESTUPEFACIENTES	11.155	1.748	12.903	4.058	725	4.783	17.686	10,6 %
FABRICACION TRAFICO Y PORTE DE ARMAS DE FUEGO O MUNICIONES	13.285	328	13.613	3.608	136	3.744	17.357	10,4 %
ACTOS SEXUALES CON MENOR DE CATORCE AÑOS	5.409	71	5.480	1.750	35	1.785	7.265	4,4 %
FABRICACIÓN, TRÁFICO, PORTE O TENENCIA DE ARMAS DE FUEGO, ACCESORIOS, PARTES O MUNICIONES	4.183	237	4.420	1.829	155	1.984	8.404	3,9 %
ACCESO CARNAL ABUSIVO CON MENOR DE CATORCE AÑOS	4.871	40	4.911	1.274	18	1.292	6.203	3,7 %
EXTORSION	2.525	285	2.810	1.432	259	1.691	4.501	2,7 %
ACCESO CARNAL VIOLENTO	2.530	20	2.550	847	9	856	3.406	2,0 %
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	2.536	70	2.606	704	25	729	3.335	2,0 %
FABRICACION TRAFICO Y PORTE DE ARMAS Y MUNICIONES DE USO PRIVATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS	1.903	70	1.973	780	39	819	2.792	1,7 %
SECUESTRO EXTORSIVO	1.828	139	1.967	585	59	644	2.411	1,5 %
USO DE MENORES DE EDAD PARA LA COMISION DE DELITOS	1.512	173	1.685	502	102	604	2.289	1,4 %
SECUESTRO SIMPLE	1.317	105	1.422	441	46	487	1.909	1,1 %

Tomado de INPEC, Incidencia de delitos nacional, principales delitos intramural 31 de agosto de 2023⁹

Teniendo como base la participación de delitos de las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento y las penas mínimas establecidas para cada uno de los delitos, así como las excepciones previstas frente a delitos que serían asumidos por el Gobierno Nacional, y considerando criterios objetivos ya establecidos por el legislador como que la conducta amerita un mayor término de la medida de



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

aseguramiento, la distribución de las cargas de los diferentes niveles de gobierno sería las siguientes:

	INPEC 2023	INPEC 2022	INPEC 2021	FISCALÍA
NACIONAL	32.30%	31.50%	40.80%	29%
DEPARTAMENTAL	26.20%	28.40%	17.50%	35%
MUNICIPAL	29.10%	27.70%	31%	35%
INDETERMINADO	12.40%	12.40%	11%	1%

	INPEC 2023	INPEC 2022	INPEC 2021	FISCALÍA
NACIONAL	32.30%	31.50%	40.80%	29%
DEPARTAMENTAL	26.20%	28.40%	17.50%	35%
MUNICIPAL	29.10%	27.70%	31%	35%
INDETERMINADO	12.40%	12.40%	11%	1%

Elaboración propia con información INPEC y FGN

El siguiente gráfico muestra un modelamiento con los datos de los años 2018, 2019, 2021, 2022 y hasta el mes de agosto de 2023 suministrados por la Fiscalía General de la Nación en el que se evidencia la distribución específica de la responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno de las personas con medidas de aseguramiento intramurales:

DEPARTAMENTO	Alcaldías		Gobernaciones		Gobierno nacional		Sin definir		TOTAL
	PPL	% Depto.	PPL	% Depto.	PPL	% Depto.	PPL	% Depto.	
ANTIOQUIA	262 5	36.28%	241 3	33.35%	209 1	28.90%	10 7	1.48%	7236
VALLE DEL CAUCA	219 3	31.38%	292 6	41.87%	182 9	26.17%	40	0.57%	6988
BOGOTÁ, D. C.	185 2	42.54%	150 8	34.63%	962	22.09%	32	0.73%	4354
SANTANDER	114 0	44.97%	828	32.66%	541	21.34%	26	1.03%	2535
TOLIMA	759	38.78%	692	35.36%	491	25.09%	15	0.77%	1957
BOLÍVAR	602	31.01%	727	37.45%	547	28.18%	65	3.35%	1941
CUNDINAMARCA	731	42.43%	522	30.30%	451	26.18%	19	1.10%	1723
NARIÑO	591	37.33%	495	31.27%	480	30.32%	17	1.07%	1583
NORTE DE SANTANDER	535	31.96%	579	34.59%	543	32.44%	17	1.02%	1674

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

DEPARTAMENTO	Alcaldías		Gobernaciones		Gobierno Nacional		Sin definir		TOTAL
	PPL	% Depto.	PPL	% Depto.	PPL	% Depto.	PPL	% Depto.	
ATLÁNTICO	407	26.39%	535	34.70%	589	38.20%	11	0.71%	1542
HUILA	555	37.55%	604	40.87%	310	20.97%	9	0.61%	1478
CAUCA	491	33.98%	568	39.31%	371	25.67%	15	1.04%	1445
CESAR	539	38.69%	476	34.17%	373	26.78%	5	0.36%	1393
CALDAS	497	38.35%	530	40.90%	260	20.06%	9	0.69%	1296
META	442	37.11%	342	28.72%	392	32.91%	15	1.26%	1191
MAGDALENA	300	31.61%	298	31.40%	344	36.25%	7	0.74%	949
QUINDÍO	283	32.12%	321	36.44%	266	30.19%	11	1.25%	881
RISARALDA	281	33.94%	271	32.73%	271	32.73%	5	0.60%	828
LA GUAJIRA	258	30.42%	357	42.10%	222	26.18%	11	1.30%	848
BOYACA	313	46.10%	189	27.84%	172	25.33%	5	0.74%	679
SUCRE	193	32.17%	176	29.33%	212	35.33%	19	3.17%	600
CÓRDOBA	147	26.25%	176	31.43%	218	38.93%	19	3.39%	560
CHOCÓ	80	16.91%	107	22.62%	254	53.70%	32	6.77%	473
PUTUMAYO	143	34.29%	145	34.77%	116	27.82%	13	3.12%	417
ARAUCA	151	42.18%	99	27.65%	105	29.33%	3	0.84%	358
CAQUETÁ	130	34.48%	126	33.42%	116	30.77%	5	1.33%	377
CASANARE	135	37.19%	103	28.37%	120	33.06%	5	1.38%	363
Archipiélago de San Andrés.	42	22.11%	74	38.95%	65	34.21%	9	4.74%	190
VICHADA	36	31.30%	34	29.57%	38	33.04%	7	6.09%	115
GUAVIARE	44	33.08%	34	25.56%	44	33.08%	11	8.27%	133
AMAZONAS	28	28.87%	28	28.87%	38	39.18%	3	3.09%	97
GUAINÍA	17	32.08%	19	35.85%	17	32.08%	0	0.00%	53
VAUPÉS	15	42.86%	11	31.43%	9	25.71%	0	0.00%	35

Adicionalmente, los datos permiten evidenciar que la distribución generaría una coherencia entre los diferentes niveles de gobierno y el nivel de lesividad de los delitos cometidos, lo que se evidencia de los delitos frente a los que quedaría a cargo cada parte, como se evidencia en el siguiente cuadro en el que se evidencian la distribución de los delitos con mayor participación en el sistema penitenciario y carcelario:

Gobierno Nacional	Homicidio (simple)
	Actos sexuales con menor de catorce años
	Acceso Carnal abusivo con menor de 14 años
	Extorsión

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

	Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas
	Secuestro extorsivo
	Secuestro simple
	Acceso carnal violento
Departamentos	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (básico)
	Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones
	Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes, o municiones
	Uso de menores de edad para la comisión de delitos
Municipios/Distritos	Concierto para delinquir (simple)
	Violencia intrafamiliar
	Hurto (simple)

Elaboración a partir de datos INPEC, Incidencia de delitos nacional, principales delitos intramural 31 de agosto de 2023¹⁰

Teniendo en cuenta que las personas pueden ser privadas de la libertad por una medida de aseguramiento por estar siendo investigadas en razón de más de un delito, se establece una regla en la que el responsable de la persona detenida preventivamente será quien de conformidad a las reglas arriba descritas tenga el delito con la pena privativa de la libertad más alta.

b. Indefinición de qué personas privadas de la libertad le corresponden a cada entidad territorial

La propuesta planteada en la subsección anterior permite definir con claridad cuál es la población privada de la libertad que debe asumir cada nivel de gobierno. Sin embargo, resulta necesario establecer criterios para la definición de la entidad territorial responsable de una persona privada de la libertad en razón de una medida de aseguramiento.

Al respecto, el Código Penitenciario y Carcelario y el Código de Procedimiento Penal presentan artículos que hacen referencia a la puesta a disposición de una persona privada de la libertad al sistema penitenciario y carcelario. Sobre el particular, el artículo 304 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 58 de la Ley 1453 de 2011 señala que *"el funcionario judicial a cuyas órdenes se encuentre lo entregará inmediatamente en custodia al INPEC o a la autoridad del establecimiento de reclusión que corresponda, para efectuar el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario"*.

¹⁰

http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Delitos/Dashboards/Delitos_Nacional



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

En ese sentido, el artículo 72 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 51 de la Ley 1709 de 2014 establece que *"El Juez de Conocimiento o el Juez de Control de Garantías, según el caso, señalará el centro de reclusión o establecimiento de rehabilitación donde deban ser reclusas las personas en detención preventiva. En el caso de personas condenadas, la autoridad judicial la pondrá a disposición del Director del Inpec, en el establecimiento más cercano, quien determinará el centro de reclusión en el cual deberá darse cumplimiento de la pena"*.

Los dos artículos en cita fijan el procedimiento para que el juez deje a la persona a disposición del Sistema Penitenciario y Carcelario, pero no establecen criterio alguno para definir cuál es entidad territorial, del orden departamental, municipal o distrital, llamada a asumir la responsabilidad de la custodia y vigilancia o pago al INPEC para ejercer dichas funciones frente una persona privada de la libertad. Así las cosas, sólo la distinción de las responsabilidades entre condenados o sindicados por sí misma no resuelve este asunto.

En ese sentido, la H. Corte Constitucional en el Auto 486 de 2020 señaló que *"Respecto de la pregunta acerca de cómo se define a qué entidad territorial le corresponde asumir la obligación por cada sindicado, el Gobierno Nacional informó que dicha regla no se encuentra en la normativa aplicable, pero considera que "la responsabilidad de las personas con medida de detención preventiva correspondería al ente territorial donde el sindicado tenga su domicilio o se demuestre su arraigo familiar social. En caso de no tener ninguna de las anteriores, también podría afirmarse que la responsabilidad sería del ente territorial donde se encuentre el arraigo procesal del sindicado."*

En el marco, el arraigo procesal que tradicionalmente se ha señalado como un criterio que puede definir la entidad territorial responsable, se considera que impondría una carga injustificada a algunas entidades territoriales. Ello, teniendo en cuenta que el mapa de la Rama Judicial y el directorio de los despachos judiciales en materia penal demuestran que los jueces del circuito, encargados de conocer del juicio contra quien se señale responsable de un delito, se encuentran concentrados generalmente en un sólo municipio de los que comprende el circuito judicial, pero tienen jurisdicción frente a varios.

Sobre el particular, el Mapa de la Administración de Justicia demuestra que, aunque se cubren todos los municipios del país a través de los distritos (33) y circuitos (202) judiciales, los que concentran la oferta institucional principalmente en la entidad territorial más grande que lo integra.

De mantenerse la tendencia de concentración de la oferta institucional en las entidades territoriales más grandes, las ciudades capitales y Soacha, por ejemplo, tendrían que asumir por la relación de su territorio con las autoridades judiciales la responsabilidad de las personas privadas de la libertad por presuntos hechos delictivos ocurridos en 163 municipios diferentes al suyo.

En consecuencia, para establecer un criterio que guarde coherencia en el sistema penitenciario y las responsabilidades de las instituciones en materia de política criminal y de seguridad, el proyecto propone como criterio de definición el lugar de comisión de los hechos, dado que, se generaría una correspondencia entre el ámbito de competencia de

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

la entidad territorial en materia de seguridad y convivencia ciudadana y la responsabilidad en materia carcelaria por el presunto quebrantamiento de la Ley penal.

Establecer este criterio conlleva también a la adopción de medidas de administración pública que resultan coherentes con la carga que tendrían las diferentes entidades territoriales. A continuación, se presenta un cuadro en el que se evidencia a partir de la unidad de análisis municipal y distrital la participación de las entidades territoriales frente a hechos en los que la Fiscalía General de la Nación solicitó medida de aseguramiento privativa de la libertad:

Rango de Personas con Medida de Aseguramiento anual	No Municipios/ distritos	No de Personas con Medida de Aseguramiento	% Nacional de medidas de aseguramiento
0	263	0	0.0%
1 a 10	513	1921	6.5%
11 a 20	124	1866	6.3%
21 a 30	59	1530	5.1%
31 a 40	30	1033	3.5%
41 a 50	17	776	2.6%
51 a 100	50	3584	12.1%
101 o más	48	19001	64.0%
	1104	29711	100%

Elaboración propia con información de la FGN

El cuadro permite evidenciar que 263 (23.8%) de los municipios del país no están aportando personas privadas de la libertad, 743 (67.3%) municipios están aportando el 24% de las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento, mientras que un grupo de 98 municipios (8.9%) de los municipios del país, aportan el 76,1% de hechos que conllevaron a la solicitud de una medida de aseguramiento.

En consecuencia, se puede inferir que el país no requiere que cada entidad territorial tenga un establecimiento de reclusión propio, razón por la que el proyecto de ley propone el fortalecimiento de los mecanismos de articulación e integración entre las alcaldías, gobernaciones y el Gobierno Nacional. Adicionalmente, se dispone que la obligación de tener cárcel propia es imperativa cuando la entidad territorial tenga más de 100 personas objeto de su responsabilidad, teniendo en cuenta que es el modelo penitenciario más pequeño que se ha desarrollado en el país a través de un proyecto tipo de DPN. Finalmente, se crean las cárceles departamentales no solamente para atender las personas privadas de la libertad objeto de su responsabilidad, sino para generar integración regional para atender en asocio con los municipios las personas privadas de la



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

libertad de aquellas entidades territoriales que tengan un número inferior a las 100 personas.

La definición dada frente a cuál es la autoridad responsable de la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento en los términos dispuestos en el presente proyecto de ley requiere para el adecuado funcionamiento una armonización con la orden de privación de la libertad que de la autoridad judicial, con el objeto de que concurra la orden judicial con el establecimiento de reclusión a cargo de la autoridad carcelaria competente en el marco de la distribución de competencias realizada en el presente proyecto de ley.

Sobre el particular, el ya citado artículo 304 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 58 de la Ley 1453 de 2011 que fijan el procedimiento para que el juez deje a la persona a disposición del Sistema Penitenciario y Carcelario, requiere una modificación en el sentido de señalar que para fijar el lugar de reclusión se debe tener en cuenta los criterios de competencia establecidos en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, con la excepción de que por la connotación del delito o elementos subjetivos de la persona detenida preventivamente amerite condiciones de reclusión de alta seguridad se deba dejar a disposición del INPEC.

c. Indefiniciones para la adecuada celebración de los convenios de integración

El artículo 19 de la Ley 65 de 1993 establece la posibilidad de que las entidades territoriales suscriban convenios con el INPEC cuando no tengan cárcel propia para que esa institución ejerza la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad de competencia del ente territorial, para lo que se establece en la Ley el pago de los siguientes servicios y remuneraciones: a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión; b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales; c) Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos; y d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios.

Lo primero que se advierte frente a la norma en cita es que al no existir criterio legal alguno que permita saber cuáles son las responsabilidades de las alcaldías, cuáles la de las gobernaciones y tampoco por qué personas privadas de la libertad se debe responder, es indeterminable establecer si el convenio lo debe firmar la alcaldía o la gobernación, así como por qué personas debe suscribir el contrato con el INPEC.

Por otra parte, la norma contempla que la entidad territorial deberá suscribir este convenio con el INPEC incluyendo el pago de temas relacionados con alimentación y mantenimiento de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. Sin embargo, de conformidad al Decreto 4150 de 2011, dichos asuntos son de la competencia de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, entidad que no participa del convenio de conformidad a la Ley. Adicionalmente, el pago referente a los sobresueldos y al mantenimiento de los inmuebles a que refiere la norma no plantea criterios legales para el cálculo de su valor.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

En consecuencia de lo anterior y teniendo en cuenta las reformas propuestas en el proyecto de Ley, se presenta una modificación del artículo 19 de la Ley 65 de 1993, en el sentido de que el convenio tenga por objeto recibir por parte del INPEC en los establecimientos de reclusión del orden nacional a las personas privadas de la libertad a cargo de las entidades territoriales que no tengan establecimiento de reclusión propio o cuando el establecimiento de reclusión del ente territorial supere la ocupación para la que fue diseñado, previa la suscripción anual de un único convenio con el INPEC y la USPEC, por el valor de las prestaciones correspondientes a la alimentación, salud, educación, actividades ocupacionales, dotación y aseo de los internos, para lo cual el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el INPEC y la USPEC, determinará el valor anual de dichas prestaciones por interno detenido preventivamente, así como se debe señalar de forma desagregada el valor de cada prestación y la entidad competente de ejecutarlo.

Adicionalmente, se contempla que el valor del convenio será dado por el valor estimado anual de los bienes y servicios que deben darse a cada interno para su vida en reclusión, multiplicado por el promedio de internos mensuales que la entidad territorial tuvo en los establecimientos de reclusión nacional durante el año anterior a la firma del convenio y cuyo valor será pagado a la entidad responsable de cada prestación objeto del convenio, para ser incluido dentro del presupuesto de ésta.

d. Fuentes de financiación de la responsabilidad de las entidades territoriales

La fuente de financiación de las obligaciones de las entidades territoriales con el Sistema Penitenciario y Carcelario es un tema que ha sido ambiguo y requiere ser definido. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-471 de 1995 al resolver demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, por no haber realizado la transferencia de recursos de la Nación en los términos que trata el artículo 356 de la Constitución Política a las entidades territoriales para cumplir la obligación contemplada en la norma demandada, anotó que:

"...es cierto que el citado artículo 356 indica que "No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas". No obstante, es la propia Ley 65 de 1993 la que obliga a que en los presupuestos municipales y departamentales se incluyan las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, y faculta a los gobernadores y alcaldes respectivamente, para que se abstengan de aprobar o sancionar los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en el artículo 17 demandado. De manera que, ha de entenderse que, previamente a la creación o fusión de cárceles, para los fines indicados, deben hacerse las previsiones presupuestales para que los respectivos recursos fiscales estén asignados en debida forma, o de lo contrario, los gobernadores y alcaldes no podrán ejercer la facultad referida". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Posteriormente, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 estableció que los municipios con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, pueden promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal; contemplando en el artículo 76.6 que *"Los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las **personas detenidas***



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad”(Negrilla fuera de texto). Tratándose entonces de una norma para financiar proyectos para destinados a atender a la población privada de la libertad en razón de una contravención.

El Código Penitenciario y Carcelario en su artículo 19A, adicionado por el artículo 10 de la Ley 1709 de 2014, nuevamente se refirió a la fuente para financiar las obligaciones de las entidades territoriales, estableciendo que:

“El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales.

Los recursos para el financiamiento de que habla el presente artículo provendrán del Presupuesto General de la Nación” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Sin embargo, el CONPES al que hacía alusión el artículo 19A del Código Penitenciario y Carcelario no fue adoptado. Adicionalmente, dicho artículo fue derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015.

Recientemente, con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se estableció una nueva norma en materia presupuestal para el cumplimiento de las obligaciones que se predicen de las entidades territoriales. Es así que el párrafo 3° del artículo 133 de la Ley 1955 de 2019 estableció que:

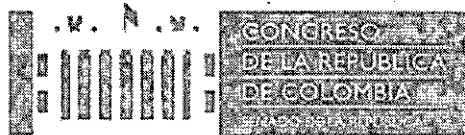
“Con el fin de garantizar la financiación de la política carcelaria para personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, las entidades territoriales podrán crear un fondo de infraestructura carcelaria con ingresos provenientes de las siguientes fuentes:

- 1. Contribución especial de obra pública establecida en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006.*
- 2. Las tasas y sobretasas de seguridad de que trata el artículo 8o de la Ley 1421 de 2010”.*

Frente a lo dispuesto en el párrafo 3° artículo 133 de la Ley 1955 de 2019, es pertinente en advertir que las dos fuentes de financiación del fondo de infraestructura carcelaria son las mismas fuentes que el legislador ha establecido para los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana en la Ley 1106 de 2006 y en la Ley 1421 de 2010.

Posteriormente, el artículo 112 de la Ley 2063 de 2020 indicó que: *“Los departamentos y municipios podrán destinar hasta el 15% de los fondos territoriales de seguridad y el Ministerio del Interior hasta el 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), al cumplimiento del artículo 17 de la Ley 65 de 1993”.*

Así las cosas, las actuales fuentes de financiación fijadas para el desarrollo de las competencias de las alcaldías y gobernaciones con el sistema penitenciario y carcelario no corresponden a una nueva fuente de recursos, sino que se están trasladando al



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

sistema penitenciario los recursos con los que cuentan las entidades territoriales para atender la seguridad.

En ese sentido, resulta relevante señalar que revisado el presupuesto de los FONSET de todas las entidades territoriales del país, estos alcanzaron para el año 2020 un monto cercano a 1.6 billones de pesos¹¹, cifra que resulta relevante si se tiene en cuenta que con el modelo contemplado en el proyecto de ley los departamentos deberían asumir cerca de 15 mil personas y las alcaldías aproximadamente 16 mil personas, lo que implica una inversión en infraestructura cercana a los 2 billones de pesos por parte de las alcaldías y de 1,9 billones por parte de las gobernaciones¹²; adicionalmente, las alcaldías asumirían gastos de funcionamiento anuales de cercanos a los 489 mil millones y las gobernaciones de tendrían que asumir unos gastos de aproximadamente de 464 mil millones¹³.

Así las cosas, las fuentes de financiación señaladas debilitan la capacidad institucional de las entidades territoriales para atender la seguridad ciudadana, así como resultan insuficientes para por esa vía cumplir con la administración de la población detenida preventivamente.

Adicionalmente, teniendo en cuenta la heterogeneidad que tienen los municipios en materia presupuestal y de participación en el número de personas privadas de la libertad en el sistema penitenciario y carcelario, se propone que las gobernaciones creen, administren, financien y ejerzan la vigilancia de cárceles departamentales para recluir a las personas detenidas preventivamente que le corresponden, así como destinadas a atender la población detenida preventivamente que de responsabilidad de los municipios en su departamento que sean de 4ª, 5ª y 6ª categoría, previa suscripción de convenios con esas entidades territoriales.

En consecuencia, el presente proyecto de ley establece las fuentes de financiación para el cumplimiento de las obligaciones que tienen las entidades territoriales con el sistema penitenciario y carcelario.

Sobre el particular, Los artículos 95-9 y 363 de la Constitución Política determinan los principios del sistema tributario de Colombia, planteando a la equidad como un pilar indispensable de la tributación. Lo anterior de la siguiente forma:

“ARTICULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

¹¹ Datos calculados a partir de la información del FUT

¹² Cifra calculada teniendo en cuenta el promedio del costo de construcción de infraestructura contemplada en el Conpes 4082 de 2022

¹³ Cifra calculada teniendo en cuenta que el INPEC ha manifestado que los costos anuales de funcionamiento por PPL son de 31.202.367 pesos



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

"ARTICULO 363. *El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad."*

Por su parte, encontramos el artículo 338 que consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos deben ser creados en la ley. Por último, el artículo 359 que establece la posibilidad de establecer rentas con destinación específica cuando se trate de inversión social.

ARTICULO 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.(...)*

ARTÍCULO 359. *No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:*

1. *Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.*
2. *Las destinadas para inversión social.*
3. *Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías."*

De otro lado, sobre disposiciones relacionadas con la autonomía tributaria territorial encontramos el artículo 1, 287, 300 y 313 constitucional:

"ARTICULO 1o. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

ARTICULO 287. *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

ARTICULO 300. *Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

4. *Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.*

ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Visto lo anterior, se considera que lo planteado en el articulado cumple con los principios de legalidad, equidad, progresividad y eficiencia tributaria al autorizar a las entidades territoriales a establecer los diferentes tributos propuestos.

De igual forma, los demás recursos que se plantean para financiar el sistema penitenciario y carcelario cumplen con los criterios constitucionales de destinación específica, por tanto, lo planteado se encuadra dentro de las competencias de configuración legislativa en el campo tributario.

En este sentido, y considerando que conforme al artículo 154 de la Constitución Política NO restringe el numeral 12 del artículo 150 del mismo cuerpo normativo, le es permitido a los Congresistas presentar nuevas iniciativas de este tipo, sin que exista ninguna restricción o iniciativa legislativa exclusiva por parte del Gobierno Nacional.

Sobre la descentralización y los postulados del artículo 1 de la C.P., es importante recalcar que estos solo se pueden cumplir, en la medida que haya recursos para que las entidades territoriales puedan llevar a cabo sus proyectos, y cumplir con las obligaciones que se les ha asignado por medio de la Carta Política y la ley, aunando además al cumplimiento de los criterios del artículo 356 de la Constitución Política.

Ahora bien, con la promulgación de la Ley 2197 del 25 de enero de 2022 (Ley de Seguridad Ciudadana) se modificó la estructura de obligaciones y financiación del sistema penitenciario y carcelario en el país, asignando a los departamentos, distritos y municipios nuevas responsabilidades que deben atender en esta materia.

El presente acápite presentará de manera sucinta los costos aproximados derivados de tal cambio, así como las problemáticas que podrían existir en cuanto a su financiamiento por parte de las entidades territoriales, y algunas soluciones sugeridas en la presente iniciativa.

Así las cosas, para contemplar las nuevas competencias asignadas y su respectivo financiamiento, no puede perderse de vista de ninguna manera la obligación que a nivel Constitucional se exige entre la Nación y las entidades territoriales, trayendo a colación la siguiente mención que se hace en el artículo 356 de la Carta Política en donde se indica que, al endilgar obligaciones a los entes territoriales, es necesario dotarlos de los recursos suficientes para atender esa nueva carga:

“...No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.”

De tal modo, es imperativo que los recursos contemplados en el proyecto de ley, sea acorde a los deberes que se entreguen a las entidades territoriales, para poder cumplirlos y atendiendo su realidad financiera.

Por tal razón, se dará cuenta de los recursos con los que tradicionalmente se plantea debe ser financiado el sistema penitenciario y carcelario a nivel territorial. En esta medida

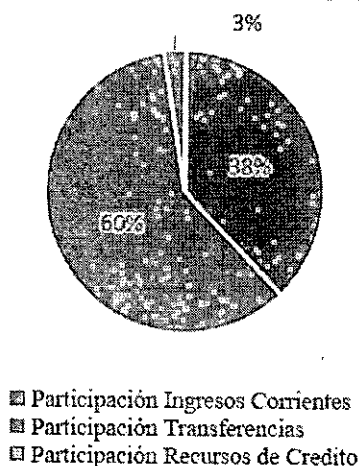


AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

se van a analizar los ingresos corrientes de libre destinación proveniente de recursos exógenos y endógenos, de las entidades territoriales.

Es ampliamente conocido que en las entidades territoriales en Colombia dependen financieramente en gran medida de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, aumentando su importancia y participación en los últimos años y reduciendo la participación en los ingresos propios.

Participación de las transferencias, los ingresos corrientes y el crédito público Departamentos



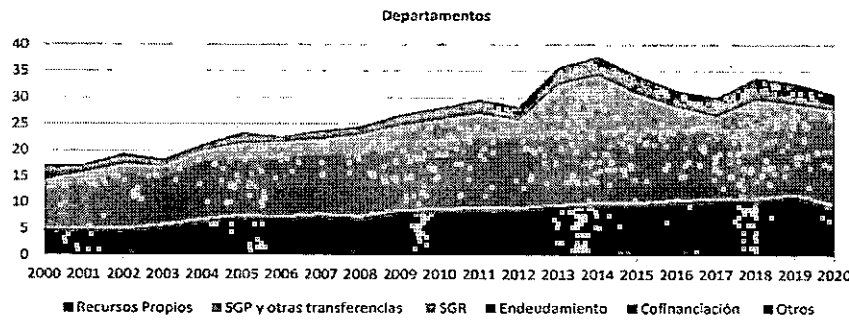
En este sentido, como los recursos del SGP tienen una destinación específica para educación, salud, agua y saneamiento básico, entre otros, es virtualmente imposible disponer de la mayor porción de ingresos de los departamentos y municipios para estos fines.

Adicionalmente, debe reconocerse que incluso los recursos del SGP que se le gira a los entes territoriales ha disminuido con los años, por lo cual, puede afirmarse que, la mayoría de los recursos que reciben los departamentos y municipios provienen de las transferencias del Gobierno Nacional que tienen destinación específica, los cuales, en todo caso, se han reducido y han tenido que cubrirse con otros ingresos de estas entidades territoriales como deuda o regalías.

Veamos por ejemplo el comportamiento de los ingresos departamentales en los últimos 20 años:

Evolución de los ingresos departamentales 2000-2020

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

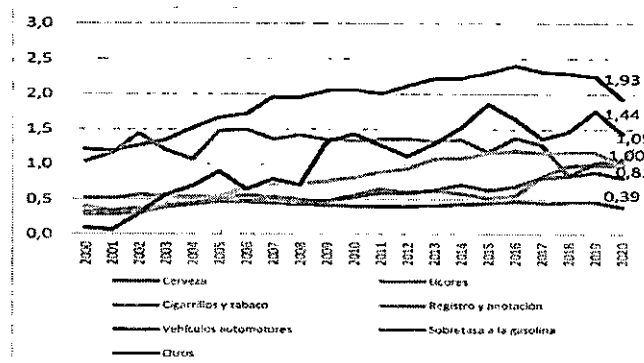


Fuente: Boletín Índice de Desempeño Fiscal de departamentos y municipios. DNP (2021)

Con lo anterior, se concluye que, durante los últimos 14 años, los departamentos han dependido del presupuesto de la Nación para el cumplimiento de sus competencias, y aunque el recaudo por concepto de tributos es importante, gran parte de estos son de fuente exógena y tienen destinación específica.

Así, vale la pena mencionar que dentro de estos ingresos tributarios existen algunos que son propiedad de la nación, pero cedidos en su recaudo y fiscalización a los Departamentos, como es el caso del impuesto de vehículos, impuesto al consumo de cerveza y el impuesto al consumo de licores, aunando además que, varios de estos se han reducido en los últimos años.

Evolución del recaudo tributario departamental 2000-2020.



Fuente: Boletín Índice de Desempeño Fiscal de departamentos y municipios. DNP (2021)

Esto demuestra la importancia de los tributos en el presupuesto, sin embargo, estos se mantienen muy por debajo del valor de las transferencias de la nación, razón por la cual la actual estructura tributaria resulta insuficiente para cumplir con las obligaciones de los departamentos, pues como se comentó una gran cantidad de estos ingresos tienen destinación específica.

De igual modo, también debe tenerse en cuenta que estos recursos tributarios se han visto afectados en los últimos años en razón a la crisis económica generada por la pandemia, y la entrega de otras competencias como en materia de salud, cambio climático, atención a la población migrantes, entre otros, encontrando dificultades para

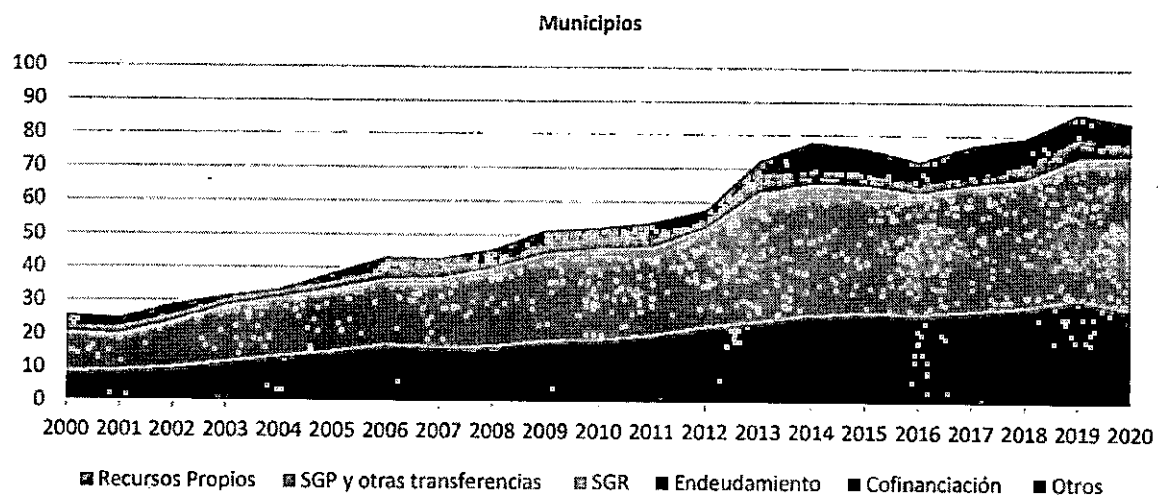
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

financiar las responsabilidades a cargo.

En virtud de lo anterior, al depender principalmente de fuentes exógenas de financiación, estos ingresos tienen destinaciones específicas originadas en la Ley, las cuales deben ser cumplidas de forma imperativa, limitando aún más la posible existencia de recursos de libre destinación que deben soportar nuevas y diversas obligaciones que se imponen en deferentes normas.

Entre tanto, la situación de los municipios no dista mucho de la de los departamentos, quienes, en efecto, también dependen principalmente del SGP, y así mismo sus recursos tributarios propios por el contrario de aumentar, han disminuido.

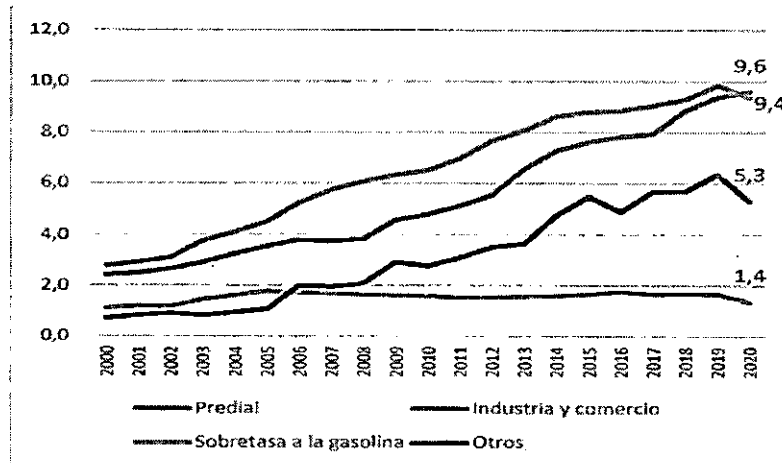
Evolución de los ingresos municipales 2000-2020



Fuente: Boletín Índice de Desempeño Fiscal de departamentos y municipios. DNP (2021)

Evolución del recaudo tributario municipal 2000-2020.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Fuente: Boletín Índice de Desempeño Fiscal de departamentos y municipios. DNP (2021)

Así las cosas, es claro que los ingresos de libre destinación provenientes del SGP y aquellos de origen tributario endógeno son escasos y deben destinarse a una multiplicidad de propósitos a nivel de competencias que asumen los departamentos, distritos y municipios en la Ley 715 de 2001 y otras similares que endilgan responsabilidades a estas entidades territoriales tales como:

1. Educación, Salud, Agua Potable y saneamiento básico y Fonpet como recursos de destinación específica en el SGP.
2. Promover, financiar y cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.
3. Cultura.
4. Deporte y recreación.
5. Turismo.
6. Vivienda.
7. Seguridad Social.
8. Transporte.
9. Medio ambiente y cambio climático.
10. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro
11. Promoción del empleo y protección de los desempleados.
12. Juventud.
13. Desarrollo Agropecuario.

Para agravar aún más la situación, debe reconocerse que la mayor parte de los departamentos y municipios del país no cuentan con un buen índice de desempeño fiscal, lo que significa que las entidades territoriales que tienen una cantidad considerable de ingresos corrientes de libre destinación son pocos, y seguramente con obligaciones adicionales como la atención de sistemas de transporte masivo, por ejemplo.

Así mismo, también existen diferentes recursos propios endógenos de las entidades territoriales, pero con destinación específica de origen legal, como en el caso de las estampillas, por lo cual, tanto las transferencias, como los tributos cedidos, así como

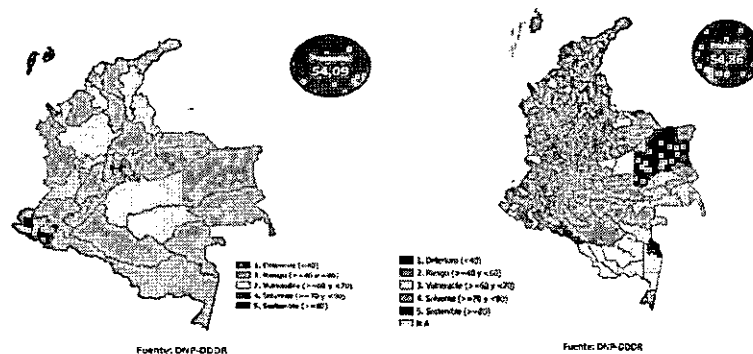
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

algunos propios, tienen que ser dirigidos a un sector concreto, disminuyendo cualquier margen de decisión sobre los mismos.

De igual modo, en el caso de otros ingresos como las multas de tránsito, conforme el artículo 97 de la Ley 1955 (modificando el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015) también se destinan actualmente al financiamiento de los sistemas de transporte masivo.

Lo anterior minimiza de nuevos los recursos de libre destinación de las entidades territoriales, los cuales son base para definir su categoría y su desempeño fiscal, encontrándose muy pocas en una situación financiera satisfactoria, con recursos de libre destinación suficientes para destinarlos a hacerse cargo de nuevas obligaciones como las del sistema penitenciario y carcelario.

Para dar cuenta de lo anterior se exponen los siguiente mapas y cuadros sobre el desempeño fiscal de los departamentos y municipios contenido en el Boletín Índice de Desempeño Fiscal de departamentos y municipios, del Departamento Nacional de Planeación del año 2021:





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Departamento	Nuevo IDF	Posición Grupal
Categoría Especial		
CUNDINAMARCA	73,55	1
ANTIOQUIA	65,64	2
VALLE DEL CAUCA	63,40	3

Categoría Primera		
META	69,31	1
ATLÁNTICO	65,27	2
SANTANDER	47,51	3
BOLÍVAR	46,41	4
BOYACÁ	44,92	5
NARIÑO	39,96	6

Categoría Segunda		
RISARALDA	68,35	1
CALDAS	66,66	2
CESAR	63,96	3
NORTE DE SANTANDER	63,01	4
TOLIMA	58,12	5
HUILA	49,58	6
MAGDALENA	49,08	7
CÓRDOBA	41,34	8

Departamento	Nuevo IDF	Posición Grupal
Categoría Tercera		
SUCRE	60,51	1
CAUCA	55,64	2
CASANARE	52,07	3
QUINDÍO	47,70	4
SAN ANDRÉS	38,86	5

Categoría Cuarta		
GUAVIARE	63,18	1
VAUPÉS	55,91	2
PUTUMAYO	54,03	3
CAQUETÁ	49,81	4
GUAINÍA	49,16	5
GUAJIRA	48,37	6
VICHADA	47,16	7
CHOCÓ	45,76	8
AMAZONAS	43,72	9
ARAUCA	42,89	10

Municipio	Nuevo IDF	Posición Grupal
Ciudades		
05001 MEDELLÍN		1
54001 CÚCUTA		2
11001 BOGOTÁ D.C.		3
76001 CALI		4
08001 BARRANQUILLA		5
G2-Nivel Medio Alto		
15776 SUTAMARCHÁN		1
25181 CHOACHÍ		2
25312 GRANADA		3
17495 NORCASIA		4
05697 SANTUARIO		5
G4-Nivel Medio Bajo		
15693 SANTA ROSA DE VITERBO		1
15842 UMBITA		2
15317 GUACAMAYAS		3
15464 MONGUA		4
52240 CHACHAGUÍ		5

Municipio	Nuevo IDF	Posición Grupal
G1-Nivel Alto		
05615 RIONEGRO		1
08296 GALAPA		2
05266 ENVIGADO		3
05360 ITAGUÍ		4
50606 RESTREPO		5
G3-Nivel Medio		
05206 CONCEPCIÓN		1
85315 SACAMA		2
50270 EL DORADO		3
25168 CHAGUANÍ		4
25805 TIBACUY		5
G5-Nivel Bajo		
27430 MEDIO BAUDO		1
18460 MILÁN		2
27615 RIOSUCIO		3
23574 PUERTO ESCONDIDO		4
23419 LOS CÓRDOBAS		5

Por todo lo visto anteriormente, se considera que es financieramente inviable en la mayoría de los casos, destinar recursos actuales de libre destinación del SGP, de tributos cedidos o propios, a la financiación del sistema penitenciario y carcelario, pues son bastante reducidos en casi todos los casos y se dirigen a cubrir una serie de necesidades que demandan bastante gasto, lo que implicaría restarles recursos a estos sectores principalmente sociales, encontrándose otra limitante, pues por mandato constitucional, el gasto público social no puede reducirse de una vigencia a otra y tiene prioridad sobre otros gastos (artículos 334 y 350 C.P.).

Por ende, se estima que el costo de funcionamiento anual del sistema penitenciario y carcelario es de 1 billón de pesos, mientras que las necesidades en infraestructura demandan un valor de 4 billones, sobre los cuales, deberá tenerse en cuenta el gasto de funcionamiento posterior de tales instalaciones.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Por lo que es indispensable definir cuáles son los gastos actuales y que deberá asumir en el corto y mediano plazo concretamente cada departamento, distrito y municipio con el fin de definir claramente los recursos necesarios adicionales para estos fines.

Así, tienen que diseñarse nuevas y verdaderas fuentes de financiamiento del sistema penitenciario y carcelario a nivel territorial.

Los ingresos de libre destinación del SGP, de tributos cedidos o tributos propios NO son recursos viables en la medida que ayudan a cubrir mínimo 14 sectores diferentes.

No se puede desconocer el mandato del artículo 356 de la Constitución Política.

"No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas".

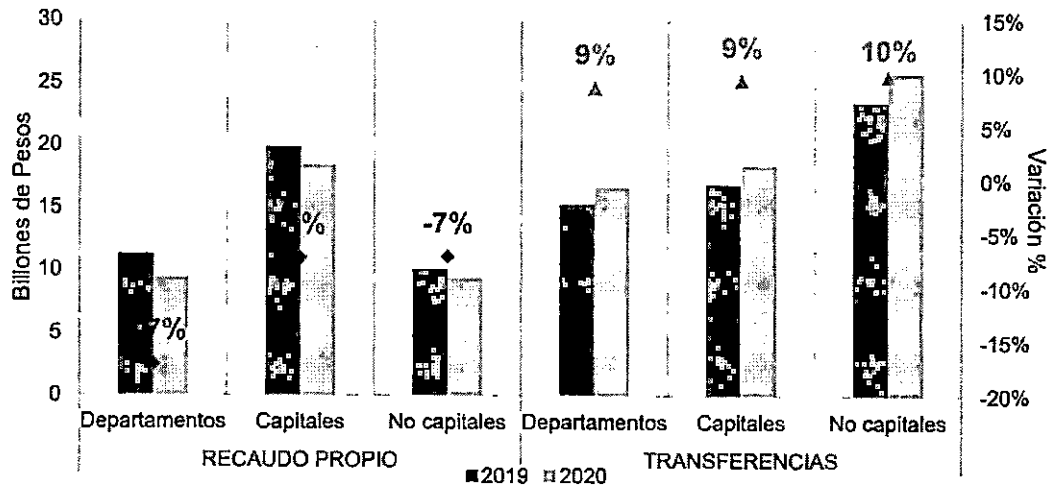
Como lo menciona la Corte Constitucional en la Sentencia C-471 de 1995 al resolver demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, por no haber realizado la transferencia de recursos de la Nación en los términos que trata el artículo 356 de la Constitución Política a las entidades territoriales para cumplir la obligación contemplada en la norma demandada, anotó que:

: "...es cierto que el citado artículo 356 indica que, No obstante, es la propia Ley 65 de 1993 la que obliga a que en los presupuestos municipales y departamentales se incluyan las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, y faculta a los gobernadores y alcaldes respectivamente, para que se abstengan de aprobar o sancionar los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en el artículo 17 demandado. De manera que, ha de entenderse que, previamente a la creación o fusión de cárceles, para los fines indicados, deben hacerse las previsiones presupuestales para que los respectivos recursos fiscales estén asignados en debida forma, o de lo contrario, los gobernadores y alcaldes no podrán ejercer la facultad referida". (resaltado fuera de texto).

Los recursos de los departamentos y municipios se han reducido drásticamente en los últimos años, en mayor medida en los primeros. No pueden disponer de recursos de libre destinación para atender este nuevo sector si la nación no los dota de suficientes recursos para responder por estos.

Comportamiento de los ingresos territoriales. Billones de pesos, variación nominal.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo (2021)

Las regalías pueden ser útiles para algunas entidades territoriales donde se explotan recursos naturales no renovables y cuentan con asignaciones directas.

De su parte, las inversiones de las regalías de asignación directa deben destinarse a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, conforme con sus competencias y evitando la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno (artículo 41) y las regalías para inversión regional deben cumplir con los criterios del (artículo 46), esto es que sean de impacto regional.

Sistema General de Regalías.

Se propone utilizar de forma potestativa los recursos del Sistema General de Regalías a través de proyectos de inversión que presenten las diferentes entidades territoriales. El problema de llevarse a cabo lo anterior es que no todos cuentan con la misma disposición de recursos, pues actualmente los territorios se dividen entre productores y no productores, por lo cual, tales recursos pueden ser mayores en unas zonas que otras (artículo 22).

Por el contrario, aquellos territorios que no cuentan con regalías directas deben proponer proyectos de inversión e impacto regional, adaptándose a los criterios de la Ley 2056 de 2020.

De su parte, si se considera que la inversión en infraestructura penitenciaria y carcelaria, no se ajusta a la destinación de las regalías, deberá pensarse en modificar la misma Ley 2056 de 2020, o al menos aquella que aprueba el presupuesto del siguiente bienio para incluir la posibilidad de utilizar estos recursos en el tema bajo estudio.

En cualquier caso, la posibilidad de uso de las regalías para este sector debe ser facultativa, bajo la fórmula de "podrán" con el fin que no sea un imperativo de gasto de regalías.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Con el fin de utilizar los recursos de la Asignación Regional, mediante la presente Ley se modifica el Artículo 35 de la Ley 2056 de 2020, quedando así:

Priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional. La priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional estará a **cargo de las Entidades Territoriales**.

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

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

1. Alto Impacto regional, social, económico, ambiental, agua, saneamiento básico, electrificación, gasificación por redes, educación, conectividad a internet a hogares estrato 1 y 2, zonas rurales, infraestructura educativa, hospitalaria y vial, infraestructura carcelaria y la generación de empleo formal.
2. Cumplimiento de las metas sectoriales de los planes de desarrollo territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Mejoramiento de las condiciones de vida de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las Pueblos y Comunidades Indígenas y del pueblo Rrom o Gitano de Colombia.
4. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.
5. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera. .
6. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en zonas portuarias.
7. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.
8. Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.
9. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.
10. Para la extensión, ampliación y utilización de energía no convencionales, que sean renovables y sustentables ambientalmente.
11. Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación en todos los niveles.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

12. Para inversiones en energías renovables de fuentes no convencionales orientados a la transición energética y reducción de emisiones de carbono.

13. Proyectos que fortalezcan el encadenamiento productivo que promuevan las inversiones en infraestructura agropecuaria, principalmente en vías terciarias y distritos de riego.

14. Macroproyectos que contengan líneas estratégicas que contemplen la construcción de obras estructurales para el control de inundaciones a causa de fenómenos relacionados con el cambio climático en los cascos urbanos.

15. Proyectos relacionados con seguridad, justicia y construcción de infraestructura carcelaria.

16. Estudios y diseños de proyectos que aseguren la financiación en su etapa de factibilidad, con recursos ordinarios o fuentes del Sistema General de Regalías.

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

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

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

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

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

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

Así mismo, el gobierno nacional ajustará la normativa aplicable, con el fin de que estas permitan que el sector de Justicia y los proyectos de infraestructura carcelaria sean susceptibles de financiación con los recursos de la asignación regional del 40%.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Dada la oportunidad que existe en la Ley 1508 de 2012 Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones y en virtud de lograr los mecanismos de financiación de los proyectos de infraestructura carcelaria en sus etapas de CAPEX y OPEX, delega en el Departamento Nacional de Planeación la expedición de una metodología que permita el correcto entendimiento de la estrategia y donde se brinden los lineamientos técnicos para el uso de estos mecanismos en los proyectos de infraestructura carcelaria y contemple su etapa de operación, para la expedición de esta metodología el DNP tendrá un plazo de tres (3) meses posteriores a la sanción de la presente Ley.

Los recursos de Incentivo a la Producción podrán ser utilizados por las Entidades Territoriales que cuenten con ellos para la financiación de proyectos de inversión que permitan la construcción de infraestructura carcelaria, la formulación de estudios y diseños en la misma materia. El Ministerio de Minas y Energía deberá ajustar la normatividad aplicable incluyendo estos proyectos como susceptibles de financiación, para esto el Ministerio de Minas y Energía contará con tres (3) meses a partir de la sanción de la presente Ley.

Como fuente de financiación se podrá contar con la participación del sector privado, mediante la estrategia de Obras por Impuestos para esto se deberá modificar el manual operativo de obras por impuestos expedido por la ART, incluyendo el sector justicia y los proyectos de estructuración formulación y construcción de infraestructura carcelaria. Así mismos, se modificará el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021, de la siguiente manera:

Modifíquense los incisos 2 y 3 Y adición ese un párrafo 7 al artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y los que registren un alto hacinamiento carcelario, asimismo, los relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático, dotación e infraestructura carcelaria y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto.

Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas, también se contemplarán proyectos de infraestructura carcelaria para los municipios que registren un alto hacinamiento carcelario. Así mismo, accederán a dichos beneficios los territorios que tengan altos



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac y de alto hacinamiento carcelario así como de los territorios que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial y recuperación de la seguridad de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo.

El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Dado lo anterior el Gobierno Nacional contemplara las estadísticas entregadas por la Asociación de Ciudades Capitales, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios, con el fin de conocer la insuficiencia carcelaria y así ampliar el cupo CONFIS para lograr la financiación de los proyectos en materia carcelaria.

Finalmente, las obras por regalías podrían utilizarse financiar el sistema penitenciario y carcelario, no necesariamente bajo la modalidad de vigencias futuras extraordinarias, mientras que las obras por impuestos no son aptas a aplicar actualmente para estos fines de financiación del sistema penitenciario y carcelario, por lo cual debe ampliarse la autorización y/o coordinación de su uso en las ZOMAC.

Otros recursos como los de cooperación internacional se consideran inciertos, pero se establecen mecanismos presupuestales para su fácil administración.

Los recursos del Fonset no constituyen una nueva fuente de financiamiento. Sobre el Fonset se aconseja que NO se destine de forma completa la contribución de obra pública para este fondo, y que puedan las entidades territoriales usar este recurso endógeno de forma directa y específica para poder cumplir sus competencias.

Se recomienda la adopción de un CONPES que clarifique el asunto de la financiación del sistema penitenciario y carcelario por parte de la Nación y las entidades territoriales.

También se está de acuerdo con la creación del Fondo de infraestructura y funcionamiento carcelario, en el cual se integren diferentes recursos nacionales y territoriales, así como se incluya la articulación que habría entre territorios y los esfuerzos conjuntos de gasto público.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Finalmente, es importante considerar otras fuentes menos tradicionales como la generación de beneficios tributarios nacionales y territoriales, la cesión de otras rentas nacionales, y cualquier recurso que pueda nutrir el fondo que se propone crear.

Por todo lo anterior, sin impedir que aquellos entes territoriales que puedan disponer de sus recursos para el financiamiento del sistema penitenciario y carcelario, se propone crear y disponer un capítulo que contenga una serie de herramientas financieras para que las entidades territoriales puedan cumplir las competencias asignadas respecto de la financiación del sistema penitenciario y carcelario, las cuales se expondrán en el acápite sobre las propuestas contenidas en la presente iniciativa legislativa.

Finalmente, vale la pena mencionar que actualmente la figura de **obras por regalías** solo puede aplicarse en el caso de vigencias futuras extraordinarias (artículo 159), caso en el cual se afectan presupuestos de vigencias futuras, sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, para ejecutar ese proyecto de inversión con cargo a la obra por regalías.

Recursos de la contribución de obra pública y FONSET.

Sobre este tema se considera que no se trata de una nueva fuente de recursos, sino en la posibilidad de utilizar recursos de las entidades territoriales destinados a seguridad, ahora para la construcción de infraestructura y funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario de forma directa.

Así las cosas, se plantea por el cambio, que parte de los recursos que recaudan las entidades territoriales por concepto de **contribución de obra pública** no se dirijan al Fonset, sino que puedan destinarse de manera directa por parte de departamentos, distritos y municipios como cuota de sus recursos para atender sus competencias del sistema penitenciario y carcelario a su cargo.

Así conforme la Ley 1106 de 2006, Ley 1421 de 2010, y el artículo de la Ley 2197 de 2022, la contribución de obra pública es una fuente endógena de las entidades territoriales con destinación específica. Actualmente los recursos ingresan a fondos territoriales de seguridad, por lo cual se plantea que se puedan destinar de forma directa para el cumplimiento de las competencias asignadas del sistema penitenciario y carcelario por parte de municipios, distritos y departamentos.

Recursos de cooperación.

Algunos documentos del Gobierno Nacional sugieren buscar **recursos de cooperación internacional** y nacional para el financiamiento en cuestión, sin embargo, aun cuando es posible, tales dineros son difíciles de gestionar y necesitan de un acompañamiento técnico suficiente para cumplir con los estándares internacionales de inversión y cooperación, entonces sólo pocas entidades territoriales con suficiencia administrativa podrían participar y lograr el apoyo de tales convocatorias. Mencionan los documentos del Gobierno:

"Esta cooperación internacional se enmarca en dos grandes criterios: i) los intereses del donante y las necesidades del receptor o país socio, y ii) el intercambio de experiencias o tecnología.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Finalmente, es pertinente indicar que el gobierno nacional desde el año 2018 viene trabajando para fortalecer sus agendas de política exterior, buscando apoyo económico y social para el país, mediante recursos de países con mayor nivel de desarrollo, que permita priorizar ciertos sectores de la sociedad y la sostenibilidad del mismo, incluso en el sistema penitenciario y carcelario, por lo cual es considerado como otro mecanismo al cual pueden acudir los entes territoriales, con el fin de financiar la construcción y el sostenimiento de centro de reclusión de orden nacional.” (p. 30).¹⁴

De su lado, es imperativo resaltar que la participación privada (nacional e internacional) intensa, tanto en construcción como en funcionamiento del sistema carcelario, puede conllevar a fenómenos sociales que buscan el castigo por encima de la resocialización, siendo un negocio y no un problema público el tema delictivo, con lo cual, para evitar una distorsión económica y social, debería propenderse por la financiación autónoma y oficial a través de tributos corrientes para este problema.

No obstante lo anterior, se plantea una alternativa presupuestal para incluir en el presupuesto de forma más expedita y eficiente las donaciones y ayuda de cualquier tipo que se entregue a la nación, departamentos y municipios para la financiación del sistema penitenciario y carcelario.

Tasas y sobretasas para financiar el sistema penitenciario y carcelario.

Con base en lo anterior, es importante comentar que actualmente los departamentos y municipios tienen una autorización general para establecer tasas o sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

La Ley 1421 de 2010, plantea en su artículo 8 lo siguiente:

“ARTÍCULO 8o. APORTES VOLUNTARIOS A LOS FONDOS-CUENTA TERRITORIALES. Los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

Los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.” (resaltado fuera de texto).

¹⁴ -Gobierno de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Las entidades territoriales y el mandato constitucional frente al Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano. 2020.

-Gobierno de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Cartilla del sistema penitenciario y carcelario para las entidades territoriales.

-Gobierno de Colombia, Vías de financiación para la construcción de cárceles y el sostenimiento de población sindicada en cárceles. Presentación.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

De su parte, el artículo 12 del Decreto 399 de 2011 regulo esta disposición legal indicando lo siguiente:

"Artículo 12. Imposición de tasas y sobretasas. Modificado por el art. 1º, Decreto Nacional 577 de 2011. *Para. Para efectos de la imposición de tasas o sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana, el recaudo de los recursos que tengan ocurrencia en un hecho generado de origen distrital o municipal será destinado exclusivamente al fondo territorial de seguridad distrital o municipal. En el evento en que la asamblea departamental imponga un gravamen sobre sujetos pasivos o hechos generadores del nivel distrital o municipal, estos recursos serán destinados al fondo cuenta municipal o departamental donde se causen. En ningún caso podrá haber duplicidad del mismo gravamen, es decir, no podrá gravarse por más de un ente territorial un mismo hecho generador, a cargo de un mismo sujeto pasivo."* (resaltado fuera de texto)

Analizando lo anterior, lo que se pide es que un sujeto pasivo no pague el mismo tributo a dos entidades territoriales distintas por el mismo hecho gravado, pero debe notarse que no hay restricción o sujeción gravar una materia imponible específica.

Actualmente esta norma fue declarada constitucional por medio de la sentencia C-891 de 2012, sin embargo, una nueva demanda cursa ahora contra la norma bajo el Expediente D-14341 a la espera de fallo, pues su trámite inicio el 30 de junio de 2021, y se deberá estar atento a sus resultados.

Entre tanto, adicionalmente existe actualmente a favor de los Departamentos la posibilidad de crear tasas o sobretasas especiales para financiar asuntos de seguridad, esto en el artículo 19, numeral 25, de la Ley 2200 de 2022, que regula el régimen departamental:

"Artículo 19. Funciones. *Son funciones de las asambleas departamentales:*

(...)

25. Imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos cuentas territoriales de seguridad para fomentar la seguridad y la convivencia ciudadana en el departamento."

Así las cosas, debe plantearse lo siguiente. Si la autorización tributaria actual es válida y permanece vigente en el ordenamiento jurídico, que materias imposibles pueden gravarse a partir de la misma.

De tal modo, podría pensarse en tres soluciones a saber. Regular una estampilla como se vio, mantener una autorización general amplísima con algún peligro de inconstitucionalidad por violación al principio de legalidad¹⁵, o regular a partir de allí un nuevo tributo¹⁶ sobre la contratación o sobre una materia imponible diferente.

¹⁵ Puede adolecer de vicios de inconstitucionalidad por su amplitud en relación a la violación del artículo 338 de la Constitución Política y la facultad de las entidades territoriales de establecer tributos *ex novo*, no obstante, por medio de la sentencia C-891 de 2012 se declaró constitucional un contenido normativo similar.

¹⁶ En el entendido que una tasa o sobretasa no se encaja en ninguna categoría tributaria.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Se considera que establecer un recargo sobre el predial sería excedido, pues actualmente existen 4 tributos que pueden recaer sobre el avalúo catastral (predial, sobretasa ambiental, gravamen barberil, alumbrado público). Además, en el caso de Bogotá D.C. y los municipios que se anexen a la región metropolitana con el Departamento de Cundinamarca pueden establecer un recargo del 5% (artículo 43, Ley 2199 de 2022).

Un gravamen adicional que recaiga sobre los ingresos también puede resultar problemático, pues está el impuesto nacional sobre la renta, el impuesto de industria y comercio (considerando su regresividad), y el impuesto de avisos y tableros.

CONPES para la financiación del sistema penitenciario y carcelario.

La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - Asocapitales también plantea la posibilidad de adoptar un **CONPES** para cofinanciar la infraestructura carcelaria del departamental, municipal y distrital. En tal sentido, se propone el siguiente texto:

***Parágrafo 6.** El Gobierno Nacional dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley establecerá un documento CONPES para cofinanciar el 23 desarrollo de la infraestructura carcelaria departamental, municipal y distrital.*

Cabe destacar que el documento CONPES propuesto en nada entra en conflicto o dificulta la implementación del Plan Nacional de Política Criminal, vertido en el Documento CONPES 4089, ni, menos aún, del Documento CONPES 4082, en el que se establece la "Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional". En especial, conviene subrayar que el documento CONPES propuesto en esta iniciativa legislativa tiene un objeto sustancialmente distinto al citado CONPES 4082, el cual se centra en "la reprogramación, seguimiento y modificación a los recursos financieros asignados en el marco del proyecto de inversión Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional, con código BPIN 2018011000329 [negrilla y subrayado fuera de texto]". Como puede advertirse, el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social cuya adopción aquí se propone pretende asegurar la cofinanciación de la infraestructura carcelaria a cargo de los entes territoriales, tema ausente de los Documentos CONPES antes referenciados.

Por otra parte, pero de forma complementaria, se propone modificar el régimen de las medidas cautelares reales al interior del proceso penal, de modo que el embargo y secuestro de bienes del procesado y de los terceros civilmente responsables pueda ser solicitado para cubrir el monto de la futura multa, una vez se determine la responsabilidad penal del acusado. De este modo, podría garantizarse, de mejor forma, el efectivo recaudo de las multas y, esa manera, proveer mayores recursos para el desarrollo de la infraestructura penitenciaria.

Al respecto, recuérdese que en el **Fondo de infraestructura y funcionamiento carcelario** se incluirían recursos nacionales y territoriales como se ha mencionado. Esta idea se considera pertinente en la medida que no les exige a las entidades territoriales a utilizar sus mismos recursos actuales en un mayor número de competencias, sino en



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

aunar esfuerzos a través del fondo para solventar las necesidades de gasto de funcionamiento e inversión que se genere. Por lo que se plantea lo siguiente:

Parágrafo 7. *Créese el Fondo de Infraestructura y Funcionamiento Carcelario adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante el cual se cofinanciará la infraestructura y el funcionamiento de las cárceles departamentales, municipales y distritales establecimientos de reclusión territoriales. El fondo estará constituido por ingresos que correspondan al Gobierno Nacional por el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 y por los ingresos provenientes de las multas penales que trata artículo 42 de la Ley 599 de 2000.*

Beneficios tributarios.

Otra alternativa para la nueva búsqueda de recursos para la financiación y funcionamiento del sistema penitenciario, sería el estudio de la creación beneficios tributarios tipo descuento o exención en impuestos nacionales o territoriales¹⁷, para las personas jurídicas o naturales que realicen directamente donaciones e inversiones para la construcción, dotación, mantenimiento y operación de la infraestructura carcelaria, previa acreditación que efectúe el INPEC, en la cual deberá tenerse en cuenta los beneficios directos asociados a dichas inversiones y la ventaja impositiva otorgada.

Estos recursos también podrían destinarse al fondo del artículo anterior, con el fin de canalizar todos los recursos que se dirigirán a enfrentar el problema.

Multas impuestas en procesos penales

En vista que la presente iniciativa legislativa pretende definir las competencias de los distintos niveles de gobierno en la atención de la población privada de la libertad en condición de sindicados, resulta apenas razonable que las administraciones municipales y departamentales tengan la posibilidad, junto con el gobierno nacional, de hacer uso de los recursos provenientes del pago de multas penales, los cuales, conforme lo prevé el artículo 42 de la Ley 599 de 2000, modificado por la Ley 2197 de 2022, están destinados a "cofinanciar infraestructura y dotación de centros penitenciarios y carcelarios en todo el territorio nacional".

Por otra parte, pero no menos importante, se propone reconocer la legitimidad procesal de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la que la Ley 2197 de 2022 atribuyó la responsabilidad de ejercer el cobro coactivo de las multas penales, para solicitar el decreto de medidas cautelares en desarrollo del proceso penal, con miras a garantizar el pago de la probable futura multa, posibilidad condicionada a que se haya formulado la correspondiente formulación de imputación.

5. Consejo Superior de Política Criminal

El Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado asesora al Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado de conformidad a lo

¹⁷ Si es un beneficio tributario de orden nacional, debe existir iniciativa legislativa del Gobierno, o su visto bueno de este órgano, conforme el artículo 154 de la Constitución Política. Si es un beneficio tributario de orden territorial, cada municipio, distrito o departamento será el competente de establecerlo o no dentro de su jurisdicción.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

dispuesto en el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014. En ese marco, la Corte Constitucional ha definido la Política Criminal como:

"La noción de "política criminal" ha sido definida por la Corte, como "el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción". La jurisprudencia constitucional ha reconocido así mismo que la política criminal puede ser articulada por el Legislador a través de la expedición de normas. En este sentido indicó que: "la legislación penal es manifestación concreta de la política criminal del Estado", y que "la decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la ley penal". Así mismo, se precisó que "la norma penal, una vez promulgada, se independiza de la decisión política que le da origen, conservando la finalidad buscada por su redactor en el elemento teleológico de la norma"

Sobre el particular, la H. Corte Constitucional ha señalado en sentencia como la T-762 de 2015 y T-388 de 2013 que la política criminal tiene tres fases. La primaria corresponde a la definición de la política criminal, es decir, a la definición de la legislación penal; la secundaria hace referencia a la implementación judicial y procesal de las disposiciones penales; en tanto que, la fase terciaria se ocupa de la ejecución de las penas impuestas judicialmente, o el control de los sindicados que van a ser enjuiciados.

Así las cosas, es importante anotar que teniendo en cuenta las atribuciones constitucionales y legales que tienen las alcaldías y gobernaciones para mantener la seguridad y convivencia en sus territorios, lo que implica acciones tendientes a la prevención y persecución del delito en articulación con las autoridades competentes. Así como que, la definición de la política criminal tiene una incidencia directa sobre la garantía de los derechos de los ciudadanos en los territorios y se genera un impacto directo en materia de personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento frente a las que tienen responsabilidades las entidades territoriales, resulta importante que, las alcaldías y gobernaciones tengan una participación en el Consejo Superior de Política Criminal como órgano asesor del Gobierno nacional y que presenta conceptos frente a las iniciativas legislativas en la materia.

Por ende, para materializar y concretar la declaración legal expresa de la corresponsabilidad territorial y la pertenencia de las entidades territoriales al sistema nacional penitenciario y carcelario, el proyecto propone la participación de alcaldes y gobernadores, tanto en el Consejo Superior de Política Criminal como en otras instancias orgánicas del sistema.

La representación estaría a cargo de un delegado de cada una de las asociaciones o federaciones representativas de las posiciones y los intereses comunes de las ciudades capitales del país, los municipios y departamentos de Colombia, es decir, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Nacional de Municipios, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y la Asociación de Ciudades Intermedias de Colombia, cada una de estas entidades nombrará un representante ante el Comité Técnico del Consejo de Política Criminal y un alcalde o gobernador según el caso para el Consejo Superior de Política Criminal.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

El propósito de esta enmienda participativa no es otro que dar voz y voto a las entidades territoriales en la instancia de definición de la política sectorial. Con ello se busca la mejor articulación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno territorial.

- MODIFICACIONES A LA NORMATIVIDAD VIGENTE

A continuación, las modificaciones, adiciones y supresiones a la normatividad vigente:

Norma Actual	Modificación/ Adición
(Ley 65 de 1993) 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. Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales. 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. Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los	(Ley 65 de 1993) ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES DEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO FRENTE A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá <u>Son responsables de la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los establecimientos de reclusión el Gobierno nacional para las personas condenadas y con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva intramural y las entidades territoriales para las personas con detención preventiva intramural, de conformidad a los siguientes criterios:</u> Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales. <u>1. Las alcaldías, distritos de categoría especial, 1, 2 y 3 categoría y el Distrito Capital de Bogotá son responsables de la población con medida de aseguramiento privativa de la libertad en razón de delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea igual o inferior a 8 años de prisión, a excepción de los detenidos por las conductas punibles señaladas en el numeral 3 del presente artículo.</u>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.

2. Las gobernaciones son responsables de las personas detenidas preventivamente en razón de delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea igual o inferior a los 15 años de prisión, a excepción de los detenidos por las conductas punibles señaladas en el numeral 3 del presente artículo.

3. El Gobierno Nacional es el responsable de las personas privadas de la libertad: 1. condenadas por cualquier conducta punible y, 2. De las detenidas preventivamente por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado; por delitos contra la administración pública de los que trata de Ley 1474 de 2011; por delitos consagrados en el Título IV del libro segundo de la Ley 599 de 2000; por las personas que no tengan nacionalidad colombiana; por los delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea superior a los 15 años de prisión y por los delitos cuya detención preventiva se base en la pertenencia del imputado o acusado a un grupo armado organizado o a un grupo delictivo organizado en los términos del artículo 313A del Código de Procedimiento Penal.

4. El Gobierno Nacional será responsable de las personas con medida de aseguramiento privativa de la libertad ordenada por hechos punibles que hayan sido cometidos por personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, funcionarios y empleados de la Rama Judicial, cuerpos de policía judicial, Fuerzas Militares y agencias del Ministerio Público, servidores públicos de elección popular, por funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, personas extranjeras, personas de la tercera edad, madres gestantes y con hijos menores de 3 años en establecimientos de reclusión, indígenas a cargo de autoridades

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

tradicionales propias que carezcan de centro de reclusión, la detención preventiva se llevará a cabo en establecimientos especiales o en instalaciones proporcionadas por el Gobierno Nacional. Esta situación se extiende a los ex servidores públicos respectivos.

5. El Gobierno Nacional será responsable de las personas privadas de la libertad preventivamente que en concepto del juez o del Director General del INPEC requiera condiciones de reclusión de establecimiento de alta seguridad que trata el artículo 25 de la Ley 65 de 1993.

6. El Gobierno Nacional será responsable de las personas privadas de la libertad que sufran de trastorno mental sobreviniente o concomitante a su detención que no hayan sido declaradas inimputables. Las medidas de seguridad sobre inimputables se ejecutarán en los establecimientos referidos en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley 599 de 2000 o en las disposiciones que los sustituyan.

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

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

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

~~La Nación y las entidades territoriales~~ El Gobierno Nacional, los departamentos, distritos y municipios podrán celebrar ~~convenios de integración de servicios,~~ para la

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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

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

Parágrafo 2. La entidad territorial del lugar donde ocurrieron los hechos es responsable de las personas detenidas preventivamente que le correspondan de conformidad a los criterios establecidos en el presente artículo. Si la conducta punible que se investiga se relaciona con su comisión en varios municipios y/o departamentos, el Juez que imponga la medida de aseguramiento determinará, con base en la información sobre los hechos jurídicamente relevantes puestos a su disposición, y los criterios de distribución de competencias definidos en este artículo, cuál es la entidad territorial que debe asumir la responsabilidad por su reclusión o si la persona debe estar a cargo del Gobierno Nacional.

Parágrafo 3. Las entidades territoriales serán responsables de la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad con medida de detención preventiva que tratan los numerales 1 y 2 por un término hasta de 2 años, momento a partir del cual serán responsabilidad del Gobierno Nacional. Para el efecto, la autoridad penitenciaria nacional, responsable de la custodia de personas privadas de la libertad, deberá recibirlos en los establecimientos

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

	<u>penitenciarios y carcelarios nacionales, asumiendo todos los gastos derivados de su sostenimiento y administración n.</u> <u>Parágrafo 4. Le corresponde a las gobernaciones la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los establecimientos de reclusión departamentales para las personas detenidas preventivamente de su competencia en los términos del presente artículo; así como la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad que, de conformidad el numeral 1 del presente artículo, le correspondan a municipios en su territorio de 4ª, 5ª y 6ª categoría o de aquellos que tengan responsabilidad de un número menor de cien (100) personas privadas de la libertad; para lo que dichos municipios podrán suscribir con el Departamento convenios en los términos previstos en el artículo 19 de la presente Ley o utilizar el mecanismo de integración territorial previstos en el presente artículo.</u> <u>Parágrafo 5. La Dirección General del INPEC informará al director de cada establecimiento de reclusión territorial cual es el Establecimiento de Reclusión más cercano para que sean remitidas las personas privadas de la libertad que han sido condenadas. El INPEC y la Policía Nacional prestaran apoyo a los Establecimientos de Reclusión del Orden Territorial para realizar el traslado de las personas condenadas a Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional cuando así lo ameriten las condiciones de seguridad o el traslado deba realizarse fuera del territorio de la alcaldía o gobernación a cargo de la persona privada de la libertad. Una vez sea notificada la condena a una persona privada de la libertad en un establecimiento de reclusión del orden territorial, el director de la cárcel procederá a su traslado a un establecimiento del orden nacional.</u>
(Ley 65 de 1993) ARTÍCULO 18. INTEGRACIÓN TERRITORIAL. Los municipios podrán convenir la creación, organización, administración y	(Ley 65 de 1993) ARTÍCULO 18. Asociatividad Territorial: Los municipios, <u>distritos, departamentos, el Gobierno nacional y esquemas asociativos territoriales definidos en la Ley 1454 de 2011, podrán convenir la</u>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión.	creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión.
(Ley 65 de 1993) ARTÍCULO 19. RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES. Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones: a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión; b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales; c) Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos; d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios. PARÁGRAFO. Las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales.	(Ley 65 de 1993) ARTÍCULO 19. RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES, o MUNICIPALES Y DISTRITALES. Los departamentos, <u>distritos</u> o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, <u>o que teniéndolas superen la capacidad de personas que deben recluir,</u> podrán <u>contratar mediante un contrato celebrado</u> con la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Dirección General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, <u>acordar el recibo de sus presos. Este mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas las condiciones necesarias para el efecto, lo mismo que contractuales,</u> conviniendo el reconocimiento que los departamentos, <u>distritos</u> o municipios hagan del pago de los siguientes servicios: y remuneraciones: <u>alimentación, salud, educación, actividades ocupacionales, dotación y aseo.</u> a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión; b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales; c) Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos; d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios. PARÁGRAFO. Las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales. Parágrafo 1. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el INPEC y la USPEC, <u>definirá mediante acto administrativo el valor que tiene cada uno de los servicios anualmente por cada persona con detención preventiva privada de la libertad; así como la entidad responsable de cada servicio.</u>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

	<u>Parágrafo 2. El valor a pagar por la entidad territorial en el convenio será definido por el costo anual de los servicios por interno que trata el presente artículo multiplicado por el promedio mensual de personas privadas de la libertad en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional de responsabilidad de la entidad territorial con la que se suscribe el convenio o por el número total de personas objeto de su responsabilidad si no se cuenta con establecimiento de reclusión propio.</u> <u>Parágrafo 3. Las cárceles departamentales, municipales y distritales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales.</u>
(Ley 906 de 2004) ARTÍCULO 304. FORMALIZACIÓN DE LA RECLUSIÓN. <Artículo modificado por el artículo 58 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando el capturado deba privarse de la libertad, una vez se imponga la medida de aseguramiento o la sentencia condenatoria, el funcionario judicial a cuyas órdenes se encuentre lo entregará inmediatamente en custodia al INPEC o a la autoridad del establecimiento de reclusión que corresponda, para efectuar el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario. Antes de los momentos procesales indicados el capturado estará bajo la responsabilidad del organismo que efectuó la aprehensión. La remisión expresará el motivo, la fecha y la hora de la captura. En caso de que el capturado haya sido conducido a un establecimiento carcelario sin la orden correspondiente, el director la solicitará al funcionario que ordenó su captura. Si transcurridas treinta y seis (36) horas desde el momento de la captura no se ha satisfecho este requisito, será puesto inmediatamente en libertad.	(Ley 906 de 2004) ARTÍCULO 304. FORMALIZACIÓN DE LA RECLUSIÓN. Guando el capturado deba privarse de la libertad, una vez se imponga la medida de aseguramiento o la sentencia condenatoria <u>Anunciado el sentido del fallo condenatorio y no siendo procedente la concesión de un mecanismo sustitutivo de la pena de prisión impuesta o un subrogado penal, o una vez impuesta la medida de aseguramiento de detención preventiva,</u> el funcionario judicial a cuyas órdenes se encuentre lo entregará inmediatamente en custodia al INPEC o a la autoridad del establecimiento de reclusión que corresponda, <u>dispondrá la remisión del condenado o detenido al establecimiento de reclusión que corresponda de conformidad a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, para efectuar el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario. Sin embargo, El Juez de Control de Garantías podrá disponer de forma excepcional, a solicitud del delegado de la Fiscalía General de la Nación o del Agente del Ministerio Público, que la detención preventiva en establecimiento carcelario se surta en un establecimiento de reclusión del orden nacional cuando las circunstancias de comisión de la conducta punible o las circunstancias personales de su autor o</u>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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

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

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

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

participe comprometan la eficacia de la detención preventiva si la misma se desarrolla en un establecimiento de reclusión del orden municipal o departamental. Antes de los momentos procesales indicados el capturado Previamente al decreto de la medida de aseguramiento el capturado estará bajo la responsabilidad del organismo que efectuó la aprehensión o al que se puso a disposición a la persona aprehendida en flagrancia por un particular.

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

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

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

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

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

	En estos eventos, el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, informará del traslado al Juez de Control de Garantías y al Juez de Conocimiento cuando este hubiere adquirido competencia. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC– está obligado a garantizar la comparecencia del imputado o acusado ante el Juez que lo requiera, mediante su traslado físico o medios electrónicos.
	Artículo nuevo. RÉGIMEN PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Para el funcionamiento de los establecimientos de reclusión departamentales, municipales y distritales o desarrollado por la integración territorial de las entidades territoriales se observarán las normas previstas en el Código Penitenciario y Carcelario, los decretos reglamentarios, el reglamento general del INPEC y regulaciones del INPEC. En los casos en los que exista normas que regulen el funcionamiento del establecimiento de reclusión, la custodia, vigilancia y atención a las personas privadas de la libertad y solicite autorización del Director del INPEC u otra autoridad del orden nacional, se entenderá que esa función para los establecimientos de reclusión de las entidades territoriales será competencia del alcalde o gobernador, según corresponda, o el secretario que se delegue para ejercer a nivel territorial las funciones relativas al sistema penitenciario y carcelario. En caso de que se trate de cárceles cuyo funcionamiento dependa de la integración territorial, sus miembros delegaran un alcalde o gobernador que ejercerá esa función de autoridad carcelaria por un periodo de un año, sin perjuicio de que pueda ser reelegido para continuar con tal función.
ARTÍCULO 167. CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL. <Artículo modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en la	(Ley 65 de 1993) ARTÍCULO 167. CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL. El Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

implementación de la política criminal del Estado. Corresponde al Consejo aprobar el Plan Nacional de Política Criminal que tendrá una vigencia de cuatro años y que deberá ser incorporado en un documento Conpes con el fin de garantizar su financiación. Son miembros del Consejo Superior de Política Criminal: 1. El Ministro de Justicia y del Derecho quien lo presidirá. 2. El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. 3. El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. 4. El Fiscal General de la Nación. 5. El Ministro de Educación. 6. El Procurador General de la Nación. 7. El Defensor del Pueblo. 8. El Director General de la Policía Nacional. 9. El Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC). 10. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). 11. El Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec). 12. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).	Corresponde al Consejo aprobar el Plan Nacional de Política Criminal que tendrá una vigencia de cuatro años y que deberá ser incorporado en un documento Conpes con el fin de garantizar su financiación. Son miembros del Consejo Superior de Política Criminal: 1. El Ministro de Justicia y del Derecho quien lo presidirá. 2. El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. 3. El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. 4. El Fiscal General de la Nación. 5. El Ministro de Educación. 6. El Procurador General de la Nación. 7. El Defensor del Pueblo. 8. El Director General de la Policía Nacional. 9. El Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC). 10. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). 11. El Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec). 12. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 13. El Director General del Departamento Nacional de Planeación. 14. Dos (2) Senadores y cuatro (4) Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda, es decir, un Senador (1) y dos (2) Representantes de cada Comisión
--	---

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

13. El Director General del Departamento Nacional de Planeación.

14. Dos (2) Senadores y cuatro (4) Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda, es decir, un Senador (1) y dos (2) Representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas.

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

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

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

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

respectivamente, elegidos por esas células legislativas.

15. Cuatro (4) representantes de las de las entidades territoriales así: un alcalde elegido por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales; un alcalde elegido por la Asociación de Ciudades Intermedias de Colombia; un alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios, y un Gobernador elegido por la Federación Nacional de Departamentos.

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

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

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

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

Artículo nuevo. Comunicación de responsabilidad de necesidad de establecimiento de reclusión territorial. El Ministerio de Justicia y del Derecho comunicará a las entidades territoriales que de conformidad a la Ley se encuentren próximas a tener la obligación de construir infraestructura propia para la atención, custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad objeto de su responsabilidad con el objeto de que las entidades territoriales

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

	puedan ejecutar la planeación y actividades necesarias para asumir su obligación. <u>Para lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho con apoyo del Departamento Nacional de Planeación definirá criterios técnicos de análisis que permitan identificar la posible configuración de las causales legales y de responsabilidad de las entidades territoriales sobre la atención a la población con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva, para que las entidades territoriales adopten las estrategias necesarias para la construcción de establecimientos de reclusión.</u>
	Artículo nuevo. RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO. Las entidades territoriales además de los recursos propios, del sistema general de participaciones, de las fuentes de cofinanciación de sus obligaciones y de donaciones, podrán utilizar los siguientes recursos para la financiación del sistema penitenciario y carcelario: 1. <u>Recursos de los tributos autorizados en esta ley.</u> 2. <u>Recursos de la contribución de obra pública.</u> 3. <u>Recursos de regalías y obras por regalías para el desarrollo de infraestructura carcelaria.</u> 4. <u>Obras por impuestos.</u> 5. <u>Recursos del FONSET y FONSECON</u> 6. <u>Recursos del Balance.</u>
	Artículo nuevo. SOBRE TASAS CON DESTINO A LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA CARCELARIA Y SU FUNCIONAMIENTO. Sobretasas con destino a la financiación de infraestructura carcelaria y su funcionamiento. Se autoriza a los Departamentos, municipios y distritos para establecer sobretasas de hasta un 10% a los impuestos de su propiedad o por ellos administrados, excepción hecha del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios, de la Sobretasa a la

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

	Gasolina, y de los Impuestos al Consumo de qué trata la ley 223 de 1995 y las normas que los modifican.
	Artículo nuevo. DESTINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE OBRA PÚBLICA. Los departamentos, distritos y municipios destinarán de forma directa un 20% de los recursos que recauden por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006, para la construcción, dotación, mantenimiento y operación de la infraestructura carcelaria, con base en las competencias asignadas por la ley y conforme a planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales.
(Ley 2056 de 2020) ARTÍCULO 35. PRIORIZACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL. La priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de los departamentos estará a cargo de los respectivos departamentos. La aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de las regiones se realizará por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales, previa priorización del proyecto, proceso que estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación y un miembro de la entidad territorial designado por el OCAD, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto. Se priorizarán los proyectos de Inversión de la Asignación para la Inversión Regional, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: 1. Alto Impacto regional, social, económico, ambiental, agua, saneamiento básico, electrificación, gasificación por redes, educación, conectividad a internet a hogares estratos 1 y 2, zonas rurales, infraestructura educativa, hospitalaria y vial y la generación de empleo formal.	(Ley 2056 de 2020) ARTÍCULO 35. PRIORIZACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN REGIONAL. La priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de los departamentos estará a cargo de los respectivos departamentos las <u>Entidades Territoriales</u>. La aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de las regiones se realizará por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales, previa priorización del proyecto, proceso que estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación y un miembro de la entidad territorial designado por el OCAD, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto. Se priorizarán los proyectos de Inversión de la Asignación para la Inversión Regional; teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: 1. Alto Impacto regional, social, económico, ambiental, agua, saneamiento básico, electrificación, gasificación por redes, educación, conectividad a internet a hogares estratos 1 y 2, zonas rurales, infraestructura educativa, hospitalaria y vial, <u>infraestructura para la privación de la libertad</u> y la generación de empleo formal.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

2. Cumplimiento de las metas sectoriales de los planes de desarrollo territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Mejoramiento de las condiciones de vida de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de los Pueblos y Comunidades Indígenas y del pueblo Rrom o Gitano de Colombia. 4. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza. 5. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera. 6. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en zonas portuarias. 7. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. 8. Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional. 9. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas. 10. Para la extensión, ampliación y utilización de energía no convencionales, que sean renovables y sustentables ambientalmente. 11. Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación en todos los niveles. 12. Para inversiones en energías renovables de fuentes no convencionales orientados a la transición energética y reducción de emisiones de carbono. 13. Proyectos que fortalezcan el encadenamiento productivo que promuevan las inversiones en infraestructura agropecuaria, principalmente en vías terciarias y distritos de riego. 14. Macroproyectos que contengan líneas estratégicas que contemplen la construcción de obras estructurales para el control de inundaciones a causa de	2. Cumplimiento de las metas sectoriales de los planes de desarrollo territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Mejoramiento de las condiciones de vida de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de los Pueblos y Comunidades Indígenas y del pueblo Rrom o Gitano de Colombia. 4. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza. 5. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera. 6. Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en zonas portuarias. 7. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. 8. Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional. 9. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas. 10. Para la extensión, ampliación y utilización de energía no convencionales, que sean renovables y sustentables ambientalmente. 11. Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación en todos los niveles. 12. Para inversiones en energías renovables de fuentes no convencionales orientados a la transición energética y reducción de emisiones de carbono. 13. Proyectos que fortalezcan el encadenamiento productivo que promuevan las inversiones en infraestructura agropecuaria, principalmente en vías terciarias y distritos de riego. 14. Macroproyectos que contengan líneas estratégicas que contemplen la construcción de obras estructurales para el control de inundaciones a causa de fenómenos relacionados con el cambio climático en los cascos urbanos. PARÁGRAFO 1o. En las zonas no interconectadas del país, tendrán especial
---	---

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

fenómenos relacionados con el cambio climático en los cascos urbanos.

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

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

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

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

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

consideración los proyectos de energización, conectividad e infraestructura vial.

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

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

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

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

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

Así mismo, el gobierno nacional reglamentará lo necesario.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Las actividades requeridas para la emisión del concepto único sectorial podrán ser financiadas con recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías.	
(Estatuto Tributario) ARTÍCULO 800-1. OBRAS POR IMPUESTOS. Las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable inmediatamente anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) UVT, podrán celebrar convenios con las entidades públicas del nivel nacional, por los que recibirán a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta, en los términos previstos en la presente disposición. Los compromisos de inversión adquiridos en estos convenios no podrán superar el treinta por ciento (30%) del patrimonio contable del contribuyente, para lo cual se tendrá en cuenta el patrimonio del año inmediatamente anterior a la suscripción de los mismos. En caso de que los aspirantes no hayan tenido ingresos en el año inmediatamente anterior por encontrarse en período improductivo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) podrá autorizar la realización de los proyectos a los que se refiere la presente disposición, si verifica que el contribuyente puede otorgar garantías suficientes para la ejecución del proyecto, a través de sus vinculados económicos o de entidades financieras o aseguradoras de reconocida idoneidad. El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio	(Estatuto Tributario) ARTÍCULO 800-1. OBRAS POR IMPUESTOS. Las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable inmediatamente anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) UVT, podrán celebrar convenios con las entidades públicas del nivel nacional, por los que recibirán a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta, en los términos previstos en la presente disposición. Los compromisos de inversión adquiridos en estos convenios no podrán superar el treinta por ciento (30%) del patrimonio contable del contribuyente, para lo cual se tendrá en cuenta el patrimonio del año inmediatamente anterior a la suscripción de los mismos. En caso de que los aspirantes no hayan tenido ingresos en el año inmediatamente anterior por encontrarse en período improductivo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) podrá autorizar la realización de los proyectos a los que se refiere la presente disposición, si verifica que el contribuyente puede otorgar garantías suficientes para la ejecución del proyecto, a través de sus vinculados económicos o de entidades financieras o aseguradoras de reconocida idoneidad. El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) <u>y los que registren un alto hacinamiento carcelario</u>, relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático, <u>dotación e infraestructura carcelaria</u> y gestión del riesgo, pagos por servicios

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac, o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los territorios que tengan altos índices de pobreza de acuerdo con los parámetros definidos por el Gobierno nacional, los que carezcan, total o parcialmente, de una infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios (servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas, entre otros), aquellos que estén localizados en las zonas no interconectadas y las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), definidas en el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, así como de los territorios que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación de estas zonas, su

ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac, o algunas de ellas, también se contemplarán proyectos de infraestructura carcelaria para los municipios que registren un alto hacinamiento carcelario. Así mismo, accederán a dichos beneficios los territorios que tengan altos índices de pobreza de acuerdo con los parámetros definidos por el Gobierno nacional, los que carezcan, total o parcialmente, de una infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios (servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas, entre otros), aquellos que estén localizados en las zonas no interconectadas y las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), definidas en el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac y de alto hacinamiento carcelario, así como de los territorios que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial y recuperación de la seguridad de estas zonas, su reactivación económica, social y su

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ARD, las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

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

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

fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ARD, las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

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

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

2. Estructuración de iniciativas por parte del Contribuyente. En los casos en que el

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

valoración de las propuestas e informarán los resultados a los contribuyentes.

2. Estructuración de iniciativas por parte del Contribuyente. En los casos en que el contribuyente haya manifestado el interés de estructurar una iniciativa, la entidad nacional competente deberá indicar y aprobar los estudios, diseños, costos y tiempos, que debe realizar y cumplir el contribuyente para presentar la iniciativa con el lleno de requisitos necesarios para iniciar el proceso de viabilidad, evento en el cual estos costos serán incluidos en el valor total del proyecto.

3. Viabilización de iniciativas. Posterior a la manifestación del interés por parte del contribuyente sobre una o más iniciativas, la Entidad Nacional Competente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizarán los trámites necesarios para emitir los conceptos de viabilidad del o los proyectos conforme con la normatividad vigente.

4. Aprobación para la suscripción del convenio. Emitidos los conceptos de viabilidad del proyecto, la ART aprobará mediante acto administrativo la suscripción del convenio para la ejecución del proyecto, contra el cual no procederá recurso alguno.

5. Suscripción del convenio. Posterior a la aprobación por parte de la ART, la Entidad Nacional competente procederá a la suscripción del convenio con el contribuyente, para la ejecución del proyecto. Por medio de dicho convenio, el contribuyente se comprometerá a desarrollar el proyecto a cambio de una remuneración que será pagada por medio de Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), una vez sea entregado el proyecto a satisfacción a la entidad nacional competente. En los casos en que la ejecución del proyecto sea superior a un (1) año, el convenio podrá prever el pago

contribuyente haya manifestado el interés de estructurar una iniciativa, la entidad nacional competente deberá indicar y aprobar los estudios, diseños, costos y tiempos, que debe realizar y cumplir el contribuyente para presentar la iniciativa con el lleno de requisitos necesarios para iniciar el proceso de viabilidad, evento en el cual estos costos serán incluidos en el valor total del proyecto.

3. Viabilización de iniciativas. Posterior a la manifestación del interés por parte del contribuyente sobre una o más iniciativas, la Entidad Nacional Competente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizarán los trámites necesarios para emitir los conceptos de viabilidad del o los proyectos conforme con la normatividad vigente.

4. Aprobación para la suscripción del convenio. Emitidos los conceptos de viabilidad del proyecto, la ART aprobará mediante acto administrativo la suscripción del convenio para la ejecución del proyecto, contra el cual no procederá recurso alguno.

5. Suscripción del convenio. Posterior a la aprobación por parte de la ART, la Entidad Nacional competente procederá a la suscripción del convenio con el contribuyente, para la ejecución del proyecto. Por medio de dicho convenio, el contribuyente se comprometerá a desarrollar el proyecto a cambio de una remuneración que será pagada por medio de Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), una vez sea entregado el proyecto a satisfacción a la entidad nacional competente. En los casos en que la ejecución del proyecto sea superior a un (1) año, el convenio podrá prever el pago contra la entrega de los hitos que se establezcan en el mismo. El convenio estará regido por el régimen aquí previsto y en su defecto por las normas de derecho privado.

6. Reglas del Convenio. La celebración del convenio estará sujeta a las siguientes reglas:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

contra la entrega de los hitos que se establezcan en el mismo. El convenio estará regido por el régimen aquí previsto y en su defecto por las normas de derecho privado.

6. Reglas del Convenio. La celebración del convenio estará sujeta a las siguientes reglas:

a) Interventoría. La Entidad Nacional Competente determinará los casos en los que se requiera la contratación de una interventoría sobre el bien o servicio, cuyo valor deberá estar incluido dentro del costo del proyecto, caso en el cual deberá ser seleccionada y contratada por la Entidad Nacional Competente. Los pagos de la interventoría los realizará el contratista conforme con lo pactado en el convenio de obras por impuestos.

b) Supervisión. La Entidad Nacional Competente realizará la supervisión del convenio de obras por impuestos y del contrato de interventoría.

c) Garantías. La Entidad Nacional Competente deberá establecer la suficiencia de las garantías para amparar como mínimo el cumplimiento del proyecto, la estabilidad de la obra o calidad y correcto funcionamiento de los bienes según corresponda.

El contratista deberá constituir las garantías exigidas para la ejecución del proyecto, en caso de realizarlo directamente, o deberá exigirle a los terceros dichas garantías en los términos definidos en el convenio. En todo caso, las garantías constituidas deben ser aprobadas por la Entidad Nacional Competente. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago o por revocatoria unilateral y deberán ser aprobadas por la Entidad Nacional Competente al proyecto de inversión.

a) Interventoría. La Entidad Nacional Competente determinará los casos en los que se requiera la contratación de una interventoría sobre el bien o servicio, cuyo valor deberá estar incluido dentro del costo del proyecto, caso en el cual deberá ser seleccionada y contratada por la Entidad Nacional Competente. Los pagos de la interventoría los realizará el contratista conforme con lo pactado en el convenio de obras por impuestos.

b) Supervisión. La Entidad Nacional Competente realizará la supervisión del convenio de obras por impuestos y del contrato de interventoría.

c) Garantías. La Entidad Nacional Competente deberá establecer la suficiencia de las garantías para amparar como mínimo el cumplimiento del proyecto, la estabilidad de la obra o calidad y correcto funcionamiento de los bienes según corresponda.

El contratista deberá constituir las garantías exigidas para la ejecución del proyecto, en caso de realizarlo directamente, o deberá exigirle a los terceros dichas garantías en los términos definidos en el convenio. En todo caso, las garantías constituidas deben ser aprobadas por la Entidad Nacional Competente. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago o por revocatoria unilateral y deberán ser aprobadas por la Entidad Nacional Competente al proyecto de inversión.

d) Naturaleza de los recursos para la ejecución del proyecto. Los contribuyentes realizarán los proyectos con recursos propios, cuyo tratamiento corresponderá a la naturaleza jurídica del contribuyente.

e) Subcontratos. En caso que el contribuyente deba subcontratar con terceros para la realización del proyecto, a dichos contratos les será aplicable el régimen de contratación correspondiente a la naturaleza jurídica del

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

d) Naturaleza de los recursos para la ejecución del proyecto. Los contribuyentes realizarán los proyectos con recursos propios, cuyo tratamiento corresponderá a la naturaleza jurídica del contribuyente.

e) Subcontratos. En caso que el contribuyente deba subcontratar con terceros para la realización del proyecto, a dichos contratos les será aplicable el régimen de contratación correspondiente a la naturaleza jurídica del contribuyente y no vincularán a las entidades públicas que suscriban el convenio principal.

f) Condiciones del Convenio y de los subcontratos. El Convenio y los subcontratos que deba suscribir el contribuyente para la ejecución del mismo deberán ser realizados a precios de mercado. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales se dará cumplimiento a la presente disposición, así como los casos que exijan la contratación de una gerencia de proyecto.

En caso de que los subcontratos sean celebrados con vinculados económicos del suscriptor, el respectivo convenio señalará las condiciones bajo las cuales se garantizará la transparencia en la ejecución y la definición de los costos del proyecto.

g) Ejecución directa por parte del contribuyente. En caso de que el mismo contribuyente desarrolle el proyecto, los bienes y servicios que incorpore serán valorados a precios de mercado, de acuerdo con lo previsto en el literal anterior.

h) Tratamiento tributario y contable de los convenios celebrados. Los convenios celebrados de acuerdo con lo previsto en la presente disposición, tendrán el tratamiento tributario y contable que les corresponda según su naturaleza y las normas que resulten aplicables. En tal

contribuyente y no vincularán a las entidades públicas que suscriban el convenio principal.

f) Condiciones del Convenio y de los subcontratos. El Convenio y los subcontratos que deba suscribir el contribuyente para la ejecución del mismo deberán ser realizados a precios de mercado. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales se dará cumplimiento a la presente disposición, así como los casos que exijan la contratación de una gerencia de proyecto.

En caso de que los subcontratos sean celebrados con vinculados económicos del suscriptor, el respectivo convenio señalará las condiciones bajo las cuales se garantizará la transparencia en la ejecución y la definición de los costos del proyecto.

g) Ejecución directa por parte del contribuyente. En caso de que el mismo contribuyente desarrolle el proyecto, los bienes y servicios que incorpore serán valorados a precios de mercado, de acuerdo con lo previsto en el literal anterior.

h) Tratamiento tributario y contable de los convenios celebrados. Los convenios celebrados de acuerdo con lo previsto en la presente disposición, tendrán el tratamiento tributario y contable que les corresponda según su naturaleza y las normas que resulten aplicables. En tal medida, los convenios se entenderán efectuados en desarrollo de la actividad productora de renta del contribuyente, quien para estos efectos no necesitará ampliar su objeto social. Sin perjuicio de lo anterior, los convenios no estarán sometidos a retención y/o autorretención en la fuente a título del impuesto sobre la renta.

Las obras por impuestos no tendrán derecho a los beneficios establecidos en los artículos 258-1 y demás consagrados en el Estatuto Tributario.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

medida, los convenios se entenderán efectuados en desarrollo de la actividad productora de renta del contribuyente, quien para estos efectos no necesitará ampliar su objeto social. Sin perjuicio de lo anterior, los convenios no estarán sometidos a retención y/o autorretención en la fuente a título del impuesto sobre la renta.

Las obras por impuestos no tendrán derecho a los beneficios establecidos en los artículos 258-1 y demás consagrados en el Estatuto Tributario.

i. Modificaciones y adiciones. Cualquier ajuste en el proyecto que implique la modificación del convenio de obras por impuestos, deberá ser aprobado por la Entidad Nacional Competente previo visto bueno de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El convenio preverá, además, los efectos de los eventos eximentes de responsabilidad, así como la matriz de riesgos del convenio.

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

j) Cesiones. Los convenios de obras por impuestos podrán ser cedidos previa la aprobación de la Entidad Nacional Competente.

k) Incumplimiento. En el convenio se pactarán las multas y sanciones aplicables por el incumplimiento del contratista. Para su imposición, la Entidad Nacional Competente del proyecto de inversión, deberá aplicar el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 o la que la modifique o sustituya.

i. Modificaciones y adiciones. Cualquier ajuste en el proyecto que implique la modificación del convenio de obras por impuestos, deberá ser aprobado por la Entidad Nacional Competente previo visto bueno de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El convenio preverá, además, los efectos de los eventos eximentes de responsabilidad, así como la matriz de riesgos del convenio.

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

j) Cesiones. Los convenios de obras por impuestos podrán ser cedidos previa la aprobación de la Entidad Nacional Competente.

k) Incumplimiento. En el convenio se pactarán las multas y sanciones aplicables por el incumplimiento del contratista. Para su imposición, la Entidad Nacional Competente del proyecto de inversión, deberá aplicar el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 o la que la modifique o sustituya.

l) Régimen jurídico aplicable y solución de controversias contractuales. Los convenios celebrados de conformidad con la presente disposición se regirán por las normas de derecho privado. En los convenios podrán incluirse cláusulas compromisorias que se regirán por lo establecido en la Ley 1563 de 2012 o la que la modifique o sustituya.

m) Publicidad. En un sitio notoriamente visible para el público ubicado en las inmediaciones del proyecto respectivo, el contribuyente deberá colocar una valla publicitaria en la cual informe al público el proyecto que le ha sido asignado, el nombre del ejecutor y de sus beneficiarios efectivos, el tiempo de ejecución y la página web donde se encuentren los detalles del proyecto. La valla deberá

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

l) Régimen jurídico aplicable y solución de controversias contractuales. Los convenios celebrados de conformidad con la presente disposición se registrarán por las normas de derecho privado. En los convenios podrán incluirse cláusulas compromisorias que se registrarán por lo establecido en la Ley 1563 de 2012 o la que la modifique o sustituya.

m) Publicidad. En un sitio notoriamente visible para el público ubicado en las inmediaciones del proyecto respectivo, el contribuyente deberá colocar una valla publicitaria en la cual informe al público el proyecto que le ha sido asignado, el nombre del ejecutor y de sus beneficiarios efectivos, el tiempo de ejecución y la página web donde se encuentren los detalles del proyecto. La valla deberá mantenerse aún en caso de incumplimiento, durante el tiempo de ejecución del proyecto según el caso y el tiempo adicional que se indique en el convenio.

n) Títulos para la Renovación del Territorio (TRT). Autorícese al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la emisión de los TRT, los cuales serán usados como contraprestación de las obligaciones derivadas de los convenios de obras por impuestos. Dichos títulos tendrán la calidad de negociables. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de los TRT y los requisitos para su emisión.

Los TRT una vez utilizados, computarán dentro de las metas de recaudo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estos títulos, podrán ser utilizados por su tenedor para pagar hasta el 50% del impuesto sobre la renta y complementarios.

PARÁGRAFO 1o. Las personas jurídicas que tengan deudas por concepto del

mantenerse aún en caso de incumplimiento, durante el tiempo de ejecución del proyecto según el caso y el tiempo adicional que se indique en el convenio.

n) Títulos para la Renovación del Territorio (TRT). Autorícese al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la emisión de los TRT, los cuales serán usados como contraprestación de las obligaciones derivadas de los convenios de obras por impuestos. Dichos títulos tendrán la calidad de negociables. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de los TRT y los requisitos para su emisión.

Los TRT una vez utilizados, computarán dentro de las metas de recaudo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estos títulos, podrán ser utilizados por su tenedor para pagar hasta el 50% del impuesto sobre la renta y complementarios.

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

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

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

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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

impuesto sobre la renta, podrán asumir el pago de las mismas a través de los TRT.

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 7o. Lo dispuesto en este artículo también será aplicable a proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación, así no se encuentren en las jurisdicciones señaladas en el inciso segundo de este artículo, por lo que no requerirán

proyectos de infraestructura física que tengan relación de causalidad con su actividad generadora de renta.

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

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

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

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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

autorización de la ART. Lo anterior solo procederá respecto de aquellos proyectos que cuenten con la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lo cual se tendrá en cuenta la certificación del cupo máximo aprobado por el Confis, al que se refiere el parágrafo 3 de este artículo y para lo cual el Ministerio referido deberá aprobar un porcentaje mínimo de ese cupo para las obras que se realizarán en los territorios definidos en el inciso segundo de este artículo. El Gobierno nacional reglamentara lo dispuesto en este parágrafo, incluyendo las características y procedimientos para seleccionar los proyectos a desarrollar, así como el porcentaje mínimo a que hace referencia el inciso anterior.	
	<u>Artículo nuevo.</u> El Gobierno Nacional dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley establecerá un CONPES y acompañado de concepto positivo de CONFIS para cofinanciar el desarrollo de la infraestructura carcelaria departamental, municipal y distrital.
	<u>Artículo nuevo. DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL FONSEN Y FONSECON PARA LAS CÁRCELES TERRITORIALES.</u> Los departamentos, distritos y municipios podrán utilizar hasta el 15% de los Fondos Territoriales de Seguridad (FONSEN), y el Ministerio del Interior destinará un 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), para el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales frente a las personas privadas de la libertad razón de una medida de aseguramiento intramural.
	<u>Artículo nuevo. FONDO DE INFRAESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO CARCELARIO.</u> Créese el Fondo de

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

	<u>Infraestructura y Funcionamiento Carcelario adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante el cual se cofinanciará la infraestructura y el funcionamiento de las cárceles departamentales, municipales y distritales establecimientos de reclusión territoriales, al tiempo que el sostenimiento de los detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales.</u> <u>El fondo estará constituido por ingresos que correspondan al Gobierno Nacional por el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 y por los ingresos provenientes de las multas penales que trata artículo 42 de la Ley 599 de 2000.</u>
	<u>Artículo nuevo. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.</u> <u>Para la implementación de la presente Ley se tendrá un régimen de transición que se regirá por las siguientes reglas:</u> <u>1. Los municipios, distritos y departamentos que sean responsables del desarrollo de infraestructura carcelaria, conforme al artículo 17 de la Ley 65 de 1993 tendrán un plazo de un (1) año para que en coordinación con las autoridades penitenciarias y carcelarias establezcan un plan de trabajo para el desarrollo de infraestructura propia o a través de los mecanismos de integración. En todo caso el término para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley, en relación con la puesta en funcionamiento de las cárceles departamentales, municipales y distritales, no podrá ser superior a seis (6) años desde la entrada en vigencia de la presente Ley.</u> <u>2. El Ministerio de Justicia y del Derecho desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.</u> <u>3. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC en articulación con las entidades territoriales integrarán las cárceles departamentales, municipales y distritales al sistema de información SISIPEC.</u>



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

	<u>4. El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el INPEC y la Escuela Nacional Penitenciaria establecerán con las entidades territoriales el plan de formación para la planta de personal requerido para las cárceles departamentales, municipales y distritales.</u>
	<u>VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.</u> <u>La presente ley rige desde el momento de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</u>

- IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."*

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Sin perjuicio del concepto que emitan ambos Ministerios, resulta necesario señalar que el histórico estadístico del INPEC demuestra que en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional se ha venido ejerciendo la custodia y vigilancia de la totalidad de población detenida preventivamente, es decir, un número cercano a las 45 mil personas, con excepción de los años 2020 a la fecha, donde dicha población en los establecimientos de reclusión ha sido cercana a las 20 mil personas. mientras que cerca de 24 mil se encuentran en centros de detención transitoria esperando su ingreso a prisión.

Estos datos son relevantes, pues, con la distribución de competencias acá propuesta, el Gobierno pasaría de asumir la responsabilidad de esas 45 mil personas a un número cercano a las 12 mil personas, por lo que se disminuye su carga en más de un 60%.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa."



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

La interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

4. IMPEDIMENTOS

Como autores de esta iniciativa consideramos que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que nuestro ordenamiento jurídico debe resolver la ambigüedad normativa en torno a las competencias territoriales en el sistema penitenciario y es por ello que se hace relevante

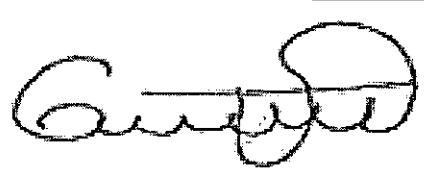
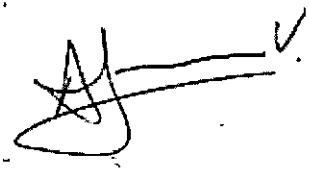


AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

y necesaria una iniciativa que las precisa y defina de manera concreta.

6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una exigencia normativa a fin de fortalecer la institucionalidad y la descentralización como principio fundamental de nuestra constitución.

 CARLOS ERNESTO CAMARGO ASSIS Defensor del Pueblo	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República
 GUSTAVO MORENO HURTADO Senador de la República	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República
 ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República	 KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República
 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República	 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

<i>Julio Elías Chagui Florez</i> JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ Senador de la República	<i>LORENA RÍOS CUELLAR</i> LORENA RÍOS CUELLAR Senadora de la República
JUAN CARLOS GARCIA Senador de la República	<i>CARLOS ARDILA ESPINOSA</i> CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara
<i>FABIO RAÚL AMÍN SALEME</i> FABIO RAÚL AMÍN SALEME Senador de la República	<i>PEDRO FLOREZ PORRAS</i> PEDRO FLOREZ PORRAS Senador de la República
<i>ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO</i> ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara	

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 12 del mes Diciembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 210 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Defensor del Pueblo: Doctor: Ernesto

Camargo Assis y con acompañamiento de los
HG: German Blanco Gustavo Moreno H, Siguen
firmas.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY PARA DEFINIR LA RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA CARCELARIA ALCALDES RESPALDAN PROYECTO DE LEY ESTRUCTURADO POR ASOCAPITALES

Bogotá, diciembre de 2023.

Las prisiones del país atraviesan por un estado de cosas inconstitucional que se ha extendido a los centros de detención transitoria. En ese marco ha sido objeto de debate el alcance de la responsabilidad de las entidades territoriales frente a las cerca de 45 mil personas sindicadas que se encuentran privadas de la libertad, situación que lleva sin definirse desde el año 1995 y que ha sido reconocida por el Congreso de la República, en la Ley 2197 de 2022, y por la Corte Constitucional en el Auto 486 de 2020, la Sentencia T-762 de 2020 y la Sentencia SU-122 de 2022.

En ese contexto, los principales retos para avanzar en una mejor articulación entre las alcaldías, las gobernaciones y el Gobierno Nacional en materia penitenciaria y carcelaria, consisten en superar las ambigüedades legales que impiden determinar de forma diferenciada las obligaciones de las alcaldías, las gobernaciones y el Gobierno Nacional: establecer criterios legales que permitan la identificación de las personas privadas de la libertad por las que debe responder cada uno de los tres órdenes territoriales; establecer los tiempos durante los que las obligaciones deben asumirse frente a cada persona privada de la libertad; determinar un modelo de convenios de integración que permita su suscripción con criterios objetivos; y establecer las fuentes de financiación para la adecuada ejecución de estas responsabilidades.

Es por eso que los alcaldes de las ciudades capitales expresan su apoyo y respaldo al Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

Origen de la Iniciativa

La iniciativa nace del trabajo articulado que se ha desplegado en los dos últimos años por parte de Asocapitales con las ciudades capitales y que recoge el diálogo y retroalimentación con diferentes actores con incidencia en el sistema penitenciario y carcelario, como: el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Defensa; la Fiscalía General de la Nación; el Congreso de la República; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; el INPEC; la USPEC; Fedemunicipios; la Asociación de Ciudades Intermedias; Federación Nacional de Personeros; la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

¿Qué plantea el Proyecto de Ley impulsado por Asocapitales?

Definición de las competencias de los niveles de gobierno: Se mantiene la competencia de la población condenada en cabeza del Gobierno nacional, mientras que la responsabilidad en relación con las personas con medida de aseguramiento se divide entre el Gobierno Nacional, las gobernaciones y las alcaldías a partir del nivel de lesividad de los delitos (teniendo en cuenta la pena mínima fijada por el legislador para el delito con la pena más alta que se imputa al procesado) y procurando una distribución equitativa de las cargas entre las partes.

Integración territorial: Se crean las cárceles regionales con el objeto de que las gobernaciones no solamente cuenten con establecimientos para atender la población que les correspondan, sino que se puedan generar sistemas de integración con los municipios que no aportan un número significativo de personas privadas de la libertad o carezcan de las capacidades económicas para tener un establecimiento de reclusión propio.

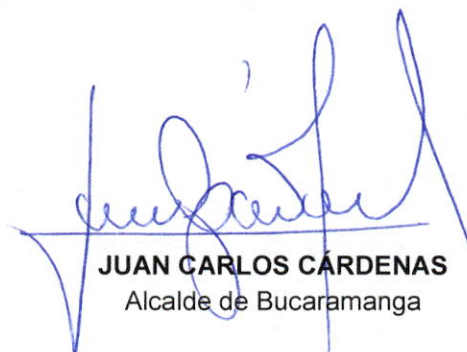
Tiempos de la responsabilidad: Se establece que la responsabilidad que tiene la entidad territorial frente a una persona privada de la libertad dura hasta dos años, tras lo cual, si el detenido no ha sido condenado, pasaría a la órbita de competencia del gobierno nacional, lo que estaría armonizando la responsabilidad con las reglas generales de la duración de la detención preventiva, que establecen un término máximo para esta medida de aseguramiento de hasta dos años, con lo que no se impondrían cargas a las entidades territoriales por problemas en los sistemas de información o asuntos propios de la administración de justicia, dado que son variables que corresponden al Estado central.

Fuentes de financiación: Se presenta una serie de fuentes de financiación tendientes a generar una capacidad para que las entidades territoriales puedan atender a las personas privadas de la libertad, contemplándose fuentes como: el uso de recursos del FONSET y FONSECON, una destinación específica del 20% de los recursos recaudados por la contribución de obra pública que trata la Ley 1106 de 2006, la posibilidad de crear las sobre tasas para financiar el sistema carcelario, la posibilidad de generar infraestructura carcelaria vía regalías y la adopción de un CONPES en los términos ya dispuestos por la H. Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022.

Centros de detención transitoria: Se refuerza la prohibición de que las personas detenidas o condenadas sean reclusas en Estaciones de Policía y URIs, con el objeto de superar la actual crisis que vive el país en la que la Policía Nacional vienen custodiando cerca de 23 mil personas en lugares inadecuados para tal fin y sin tener competencia para ello.

Régimen de transición: Se establece un régimen de transición de 6 años, tiempo que está armonizado con lo dispuesto en las órdenes de la sentencia SU-122 de 2022 de la H. Corte Constitucional. En este término se deben ejecutar las acciones para poder implementar las obligaciones (ejemplo: construcción de cárceles), se contempla el fortalecimiento técnico de las alcaldías, la formación de personal por parte de la Escuela Penitenciaria y la integración de las entidades territoriales con el sistema de información.

Por estos motivos, y pensando en las personas privadas de la libertad, nosotros, como alcaldes y alcaldesas de las ciudades capitales, respaldamos este Proyecto.



JUAN CARLOS CÁRDENAS
Alcalde de Bucaramanga