

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

**Secretario General**

**Cámara de Representantes**

E. S. D.

**Asunto:** Radicación proyecto de ley “Por medio de la cual se establecen herramientas administrativas con el fin de desarrollar y fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y el sistema de colonias agrícolas, se establecen incentivos tributarios y administrativos para atraer la participación de la empresa privada en el sistema de productividad penitenciaria y se dictan otras disposiciones –Ley cárceles productivas II-.”

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley “**POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS CON EL FIN DE DESARROLLAR Y FORTALECER LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) Y EL SISTEMA DE COLONIAS AGRÍCOLAS, SE ESTABLECEN INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ADMINISTRATIVOS PARA ATRAER LA PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA PRIVADA EN EL SISTEMA DE PRODUCTIVIDAD PENITENCIARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES –LEY CÁRCELES PRODUCTIVAS II**”, 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.

*Gustavo Moreno H.*

---

**GUSTAVO MORENO HURTADO**

Senador de la República



## PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ de 2.024

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS CON EL FIN DE DESARROLLAR Y FORTALECER LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) Y EL SISTEMA DE COLONIAS AGRÍCOLAS, SE ESTABLECEN INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ADMINISTRATIVOS PARA ATRAER LA PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA PRIVADA EN EL SISTEMA DE PRODUCTIVIDAD PENITENCIARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES –LEY CÁRCELES PRODUCTIVAS II”

## EL CONGRESO DE COLOMBIA

## DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto:** La presente ley tiene por objeto adoptar medidas tendientes a desarrollar y fortalecer la política pública de cárceles productivas (PCP) y el sistema de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993, así como, establecer incentivos tributarios y administrativos para atraer la participación de la empresa privada en el sistema de productividad penitenciaria para coadyuvar el proceso de resocialización y rehabilitación de las personas privadas de la libertad.

## CAPÍTULO I

## FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE COLONIAS AGRÍCOLAS

**Artículo 2º. Colonias Agrícolas:** En cada departamento deberá crearse, al menos, una colonia agrícola de las que trata el artículo 28 de la Ley 65 de 1993. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), o las entidades que hagan sus veces, en coordinación con las autoridades departamentales, distritales y municipales, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley deberán crear e implementar una estrategia con el respectivo respaldo presupuestal para crear y poner en funcionamiento al menos una colonia agrícola en cada departamento.

**Artículo 3º. Productividad de las colonias agrícolas.** Modifíquese el párrafo único del artículo 28 de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 20 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

**Parágrafo.** *La producción de estas colonias servirá de fuente de abastecimiento. En los casos en los que existan excedentes de producción, deberán destinarse a los programas sociales de asistencia, acceso y consumo de alimentos para poblaciones vulnerables que estén a cargo de la entidad territorial en donde se encuentre la colonia agrícola o de los municipios más cercanos. Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que correspondan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).*



*El Gobierno Nacional reglamentará la materia, en especial, el proceso de selección de la entidad territorial a la cual se destinarán los excedentes de producción de la colonia agrícola.*

**Artículo 4º. Destinación de inmuebles objeto de extinción de dominio:** La Sociedad de Activos Especiales –SAE- o la entidad que haga sus veces, contribuirá al sistema de productividad penitenciaria y al fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas con la destinación de bienes inmuebles que estén bajo su custodia y administración y hayan sido objeto de extinción de dominio.

La SAE, junto con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, identificará las necesidades del sistema de productividad penitenciaria y el sistema de colonias agrícolas a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el presente artículo.

El gobierno nacional reglamentará la materia.

**Parágrafo Primero:** La Sociedad de Activos Especiales –SAE- o la entidad que haga sus veces, presentará un informe al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a las Comisiones Primeras Constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes sobre la cantidad de bienes destinados al sistema de productividad penitenciaria y colonias agrícolas.

**Parágrafo Segundo:** El proceso de destinación de inmuebles por parte de la SAE al sistema de productividad penitenciaria y colonias agrícolas, será objeto de especial supervisión y seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

## CAPÍTULO II

### INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ADMINISTRATIVOS

**Artículo 5º. Contratación Pública:** Las entidades estatales deberán establecer dentro de los criterios de calificación de los pliegos de condiciones de los procesos de selección contractual, incentivos para las empresas, las uniones temporales y/o los consorcios que incluyan mano de obra de personas privadas de la libertad, demostrable con el sello de segundas oportunidades o el certificado de vinculación a programas de cárceles productivas otorgándoles un puntaje adicional comprendido entre el 5 y el 10 % del puntaje total.

**Artículo 6º.** Adiciónese el artículo 259 – 3 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 259 – 3. Dedución de gastos por salarios cancelados a favor de la población privada de la libertad en el marco del desarrollo del Programa de Cárceles Productivas (PCP).** Las entidades u organizaciones responsables del impuesto de renta y complementarios podrán deducir anualmente de su renta gravable, hasta el 150% de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados a favor de la población privada de la libertad en el marco del desarrollo del Programa de Cárceles Productivas (PCP).

El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder a este beneficio tributario.



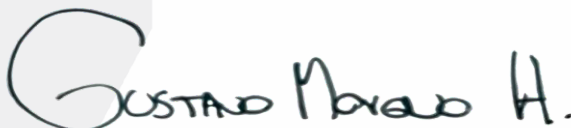
El Gobierno Nacional, a través de la DIAN, reglamentará los requisitos para que proceda la deducción.

## CAPÍTULO II

### OTRAS DISPOSICIONES

**Artículo 7°. Reglamentación:** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

**Artículo 8. Vigencia y derogatorias:** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias



---

GUSTAVO MORENO HURTADO  
Senador de la República



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca complementar y dotar de instrumentos la política pública de cárceles productivas (PCP) a fin de garantizar su finalidad en los procesos de resocialización y rehabilitación penitenciaria.

El proyecto se centra en el fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas y la fijación de incentivos tributarios y administrativos para atraer la empresa privada al sistema de productividad penitenciaria.

### 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 1993. *"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 361 de 1967. *"Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones"*.

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

Ley 2208 de 2022. *"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"*.

- **REGLAMENTARIAS**



Decreto 624 de 1989. "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".

Resolución 4020 de 2019, MINISTERIO DEL TRABAJO. "Por medio de la cual se establecen las especiales condiciones del trabajo penitenciario en la modalidad indirecta, su remuneración, los parámetros de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones".

Decreto 1081 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República".

### 3. JUSTIFICACIÓN

#### INTRODUCCIÓN

El día 27 de mayo de 2024 el Congreso de la República aprobó en cuarto debate el Proyecto de Ley 119 de 2023 Senado- 311 de 2022 Cámara, el cual crea una POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) con fines de resocialización, rehabilitación y reinserción social de la población privada de la libertad en Colombia, incentivando y promoviendo la vinculación de entidades y organizaciones públicas y privadas.

La ejecución de esta política estará en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- o las entidades que hagan de sus veces.

Tal como lo establece el Proyecto de Ley aprobado por el Congreso de la República: los programas de cárceles productivas deberán garantizar espacios productivos de trabajo al interior de los establecimientos de reclusión. Las organizaciones, empresas o entidades que participen en los programas de cárceles productivas podrán participar en la creación, adecuación e implementación de dichos espacios<sup>1</sup>.

Así pues, la dirección de cada establecimiento de reclusión definirá el tipo de bienes, alimentos, artesanías o productos a confeccionar, elaborar o producir de acuerdo a las necesidades sociales, comerciales y culturales del territorio en donde se encuentre ubicado el establecimiento de reclusión, así como, la cantidad de internos que participarán en el proceso.

En este sentido, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- con el apoyo del Ministerio de Justicia, diseñarán modelos de programas productivos con enfoque artístico, recreativo y deportivo, dirigidos a la población de jóvenes y adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes.

Por su parte, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- podrá celebrar convenios con instituciones de educación superior, públicas o privadas, respetando el

---

<sup>1</sup> Proyecto de ley 119 de 2023 del Senado de la República- 311 de 2022 Cámara de Representantes.



principio constitucional de autonomía universitaria, con el propósito de que los estudiantes de carreras, tales como: Trabajo social, derecho, enfermería, medicina, odontología, oftalmología, optometría, sociología, psicología y administración de empresas, asistan y apoyen a título de práctica o pasantía universitaria los programas de cárceles productivas. Esta colaboración busca mejorar las condiciones de salud y bienestar de los internos, tanto en aspectos generales como en la salud oral, contribuyendo así al mejoramiento del bienestar social y económico de los mismos. La reglamentación de esta disposición será responsabilidad del Gobierno Nacional.

A su vez, se fomentará la colaboración con instituciones de educación superior de nivel técnico profesional y tecnológico, además de las universidades, para fortalecer los programas de cárceles productivas. Estos convenios permitirán la participación de estudiantes en áreas estratégicas como operaciones gastronómicas, gestión ambiental, comercio y negocios, energías renovables, programación, mantenimiento mecánico y apoyo administrativo en salud, entre otros campos pertinentes. Esta integración no sólo enriquecerá la formación académica de los estudiantes, sino que también potenciará la efectividad y sostenibilidad de dichos programas, promoviendo el desarrollo integral de los internos y facilitando su reintegración exitosa en la sociedad.

Como lo establece el texto aprobado por el Congreso de la República en su artículo tercero, los municipios de 4a, 5a y 6a categoría podrán acogerse voluntariamente a la obligación de elaborar los programas de cárceles productivas atendiendo a las necesidades particulares de sus territorios, para lo cual deberán contar con el apoyo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio del Interior<sup>2</sup>.

De igual manera, los internos podrán tramitar ante la dirección de cada establecimiento de reclusión, propuestas e iniciativas relacionadas con los programas de cárceles productivas las cuales deberán atenderse y resolverse bajo los términos legales previstos en el título II de la ley 1437 de 2.011.

### 3.1. CASOS INTERNACIONALES

Desde el siglo pasado, Grecia ha implementado exitosamente colonias penitenciarias agrícolas como parte integral de su sistema de justicia penal. Estos centros, que no solo son de reclusión sino también, de producción y rehabilitación, están diseñados para promover la reinserción social de los internos a través del trabajo agrícola y la educación. Por lo que la revisión de este modelo y del funcionamiento de estos centros penitenciarios resulta valiosa para los fines del presente Proyecto de Ley.

Así es que, en la cárcel agrícola de Agia, ubicada en Chania (Creta), los internos se benefician de modernas instalaciones para el ordeño y la recolección de leche. Dentro del complejo carcelario, *“el rebaño se encuentra a dos kilómetros de distancia de las instalaciones centrales y dispone de medios modernos para el ordeño y la recolección de*

---

<sup>2</sup> Proyecto de ley 119 de 2023 del Senado de la República- 311 de 2022 Cámara de Representantes.



*la leche*” (Lopez, 2016). Además, al lado de esta cárcel agrícola, se ha construido recientemente una cárcel cerrada de máxima seguridad, lo cual refuerza las medidas de seguridad y permite una mejor gestión de los internos, separando a aquellos con delitos de mayor gravedad de los que participan en actividades agrícolas. Así, esta separación no solo mejora la seguridad general del establecimiento, sino que también facilita un entorno más adecuado para la rehabilitación y reintegración de los reclusos que trabajan en la colonia agrícola.

Luego, observamos que la cárcel agrícola de Casandra, ubicada en Kassandra (Península Calcídica- Macedonia), es conocida por su enfoque en la autosuficiencia y la diversidad de instalaciones. Allí, la cárcel *“dispone del edificio de la administración, las instalaciones de los reclusos, depósitos, talleres, iglesia, panadería, cocina, fábrica de queso, criadero de conejos, galpón, enfermería y biblioteca”* (Lopez, 2016). Por lo que, esta infraestructura integral permite a los internos participar en diversas actividades laborales y educativas, fomentando un ambiente de semilibertad que facilita la rehabilitación y mejora sus condiciones de vida.

Después, en la cárcel agrícola de Tirintha, situada en Nafplio (Peloponeso), los internos se dedican principalmente a la producción de naranjas, aunque también producen *“alimentos para animales (forraje) y hortalizas, las cuales se consumen por los presos de ese establecimiento, aunque también se envían a las cárceles de Koridallos, Nafplio y otras, de acuerdo con el volumen de la producción”* (Lopez, 2016). Además, en el área de ganadería, se crían *“ovejas, vacas, cerdos, pollos y conejos, se produce carne, leche, queso, yogur y otros productos lácteos que sirven para el aprovisionamiento de esa cárcel agrícola y de otras cárceles cerradas”* (Lopez, 2016). Así, esta variedad de actividades no solo proporciona sustento a los reclusos, sino que también les permite adquirir habilidades prácticas valiosas para su futura reintegración en la sociedad.

Finalmente, en la cárcel agrícola de Kassavetia, ubicada en Aidinio cerca de Volos, en Tesalia, los internos tienen acceso a diversas instalaciones y participan en actividades agrícolas variadas. Este establecimiento tiene capacidad para albergar a 250 reclusos y, aunque inicialmente fue concebida para menores, la mayoría de los internos ahora son adultos, seleccionados por su experiencia necesaria en labores agrícolas. Las instalaciones incluyen un invernadero, edificio administrativo, biblioteca, salón múltiple, centro odontológico, gimnasio, panadería, depósitos para productos agrícolas y áreas destinadas a la ganadería.

En términos agrícolas, se cultivan una variedad de productos como cebada, maíz, trigo, forraje, hortalizas como tomates, berenjenas, pimientos, calabazas, pepinos, zanahorias, apio, hierbas como perejil y anís, así como verduras de hoja como repollo, lechuga, espinacas, entre otros, además de olivos para la producción de aceitunas. Ciertamente, la cárcel agrícola de Kassavetia se distingue por su efectivo tratamiento penitenciario que ha resultado en una baja tasa de reincidencia y escasos casos de fugas. Allí, los internos adquieren habilidades agrícolas y ven en estas actividades una oportunidad para construir un mejor futuro. La interacción visual con la comunidad local y las actividades comunitarias complementan el proceso de rehabilitación social de los reclusos.





Por consiguiente, tanto esta cárcel agrícola como las otras tres mencionadas anteriormente, representan un modelo ejemplar de rehabilitación penitenciaria en Grecia. Cada una de ellas no solo promueve la autosuficiencia mediante la producción agrícola y ganadera, sino que también facilita un entorno estructurado para la reintegración social de los internos, lo cual— salvando las diferencias sociales, económicas y políticas— puede servir de guía en Colombia para el fortalecimiento de un modelo penitenciario más humano y efectivo, enfocado en la rehabilitación y la reducción de la reincidencia delictiva.

Ahora, en contraste con el modelo penitenciario griego centrado en la rehabilitación y la reinserción social, vemos que el sistema carcelario de Estados Unidos, aunque incluye a los reclusos en diversas industrias como la agricultura, se caracteriza por una mayor integración de la mano de obra carcelaria en actividades que benefician principalmente a empresas privadas. Es decir, mientras que en Grecia el enfoque está en la rehabilitación y la reintegración social a través del trabajo agrícola que fomenta habilidades y ofrece una perspectiva de futuro a los internos, en Estados Unidos la participación de los reclusos en la agricultura y otras industrias muchas veces se organiza bajo contratos con empresas privadas que no están debidamente regulados. Contratos que, en la mayoría de los casos, conducen a situaciones donde las condiciones laborales son duras, la remuneración es ínfima y los beneficios económicos se concentran mayormente en las empresas privadas, en lugar de invertir adecuadamente en la rehabilitación y el bienestar de los internos.

En Estados Unidos, el surgimiento de las cárceles privadas “se desarrolla en el contexto político neoliberal de la era Reagan, cuyo programa adhirió a la tendencia de privatizar los servicios tradicionalmente proveídos por el sector público, propiciando así la decisión de liberalizar la gestión carcelaria” (Arriagada, 2013). Desde entonces, la concesión de contratos a privados y la instalación de cárceles privadas han promovido condiciones laborales severas y remuneraciones mínimas para los internos. En este contexto, algunas cárceles privadas sacrifican las condiciones mínimas de vida digna que requiere un privado de la libertad con el objetivo de resolver problemas de eficiencia y reducir costos. Por ende, los programas laborales dentro de estos centros, en lugar de enfocarse en la reinserción y rehabilitación de los presos, están orientados hacia la maximización de ganancias y la reducción de costos, a expensas de los internos.

Al estar vinculadas al sistema penitenciario industrias como la agroalimentaria, se revela un entramado complejo donde grandes corporaciones agrícolas, esenciales en la cadena alimentaria global como Cargill, Bunge, Louis Dreyfus o Consolidated Grain and Barge, han venido incorporando productos agrícolas provenientes de cárceles estadounidenses directamente dentro de sus cadenas de suministro. Estas empresas, con ingresos anuales combinados que superan los 400 mil millones de dólares, “han acaparado en los últimos años millones de dólares en soja, maíz y trigo directamente de las cárceles, que compiten con los agricultores locales” (Wisconsin Watch, 2024).

Frente a este escenario, la implicación de grandes corporaciones agrícolas en los programas laborales dentro de las cárceles estadounidenses no solo perpetúa un ciclo de explotación laboral allí dentro, sino que también subraya la falta de un verdadero compromiso con la rehabilitación y la reintegración social. Así, las condiciones de trabajo



inhumanas evidencian cómo estos programas no están diseñados para promover la reforma o preparar a los individuos para una vida productiva tras la liberación.

Incluso, yendo más lejos, las medidas de eficiencia buscadas con la privatización han llevado a escenarios como los del Centro de Procesamiento de Houston, una cárcel operada por la CCA que aloja grupos de 50 a 60 individuos en dormitorios sin privacidad en duchas e inodoros; los de Carolina del Sur, donde una cárcel privada tuvo que ser clausurada debido a que 18 internos eran alojados en una celda individual sin inodoros, sino con tazas; o los de Youngstown, Ohio, donde una cárcel de mediana seguridad operada por la CCA permitió el ingreso de presos violentos de máxima seguridad, resultando en numerosos incidentes dentro de la población reclusa (Arriagada, 2013).

Sumado a todo esto, además de los problemas evidentes con las condiciones de reclusión y los programas laborales dentro de las cárceles estadounidenses, también existen serias deficiencias en los programas educativos ofrecidos. Estos programas, diseñados para reducir la reincidencia criminal al proporcionar educación y habilidades, enfrentan desafíos significativos en términos de acceso y efectividad. A pesar de que los datos muestran que los graduados de programas educativos en prisión tienen tasas de reincidencia mucho más bajas que la media general, la falta de recursos, apoyo y oportunidades limitadas para participar en estos programas subraya una persistente negligencia hacia la verdadera rehabilitación y preparación de los individuos para una reintegración exitosa en la sociedad.

Así es que, frente a este caso particular, el Proyecto de Ley Cárceles Productivas II busca que, en Colombia, se pueda aprender de estas experiencias internacionales y evitar que se repitan en nuestro país. Al establecer un marco regulatorio sólido que fomente la participación ética y transparente de empresas privadas, se garantiza que los internos reciban un trato justo y digno. Los incentivos tributarios y administrativos están diseñados para asegurar que la colaboración con el sector privado beneficie verdaderamente a los internos, facilitando su rehabilitación y preparación para la vida fuera de la prisión. Así, este enfoque busca evitar desviaciones como las del modelo estadounidense, promoviendo un sistema penitenciario que respete los derechos humanos y contribuya positivamente al proceso de reintegración social de las personas privadas de la libertad.

Después, otro caso que merece ser resaltado es el de Noruega, pues el sistema penitenciario del país nórdico se destaca por ofrecer a los reclusos una amplia gama de programas de capacitación laboral y educación, que incluyen cursos de panadería, carpintería y mecánica, entre otros oficios; programas de educación formal donde pueden obtener diplomas y títulos; y talleres de arte, música y otras actividades creativas. Estas oportunidades permiten a los internos desarrollar habilidades prácticas y conocimientos que facilitan su reinserción a la sociedad una vez cumplida su condena.

A diferencia de los modelos punitivos tradicionales, el sistema penitenciario noruego se enfoca en la rehabilitación de los reclusos y la reducción de la reincidencia delictiva. Algunos aspectos clave de este enfoque son brindar a los internos oportunidades de reflexión, perdón y crecimiento personal, tener una baja proporción de guardias por recluso, lo que permite una relación más cercana, y contar con programas de yoga, meditación y terapia



para la salud mental. Esto busca que los reclusos logren una transformación personal que les permita reintegrarse exitosamente a la sociedad.

Gracias a este modelo, Kirby (2019), afirma que Noruega tiene una de las tasas de reincidencia más bajas del mundo, con solo el 20% de los exreclusos volviendo a delinquir. En comparación, países como Estados Unidos y Reino Unido tienen tasas de reincidencia del 60-70%. Además, Noruega tiene una de las tasas de encarcelamiento más bajas a nivel global, con solo 63 reclusos por cada 100.000 habitantes, muy por debajo de países como Estados Unidos (150 por 100.000 habitantes) y Reino Unido (140 por 100.000 habitantes).

Junto con las experiencias positivas y negativas observadas en otros modelos carcelarios del mundo, el caso noruego ofrece valiosas lecciones sobre la importancia de un enfoque humanitario y rehabilitador en el sistema penitenciario. Aunque existen diferencias culturales, sociales y político-administrativas significativas entre Noruega y otros países (como Colombia), el modelo noruego destaca por su enfoque en la rehabilitación y reintegración de los internos, más allá del mero castigo.

Ahora, otro caso a resaltar es el de Ecuador, donde se ha propuesto la implementación de cárceles agrícolas como parte de un enfoque integral hacia la rehabilitación y la reinserción social de las personas privadas de libertad. En el país vecino— donde, al igual que en Colombia, su desarrollo es apenas incipiente—, este enfoque responde a las necesidades urgentes de mejorar las condiciones penitenciarias, garantizar la dignidad humana y fomentar la productividad dentro del sistema carcelario. En Ecuador, la propuesta de cárceles agrícolas no solo busca aliviar esta presión al ofrecer una alternativa de baja seguridad para delincuentes de menor riesgo y tiempo de condena, sino que también está alineada con los principios de rehabilitación social promovidos en la Constitución ecuatoriana y en los estándares internacionales de derechos humanos.

El país cuenta con el Centro de Rehabilitación Social (CRS) “La Esperanza”, ubicado en la provincia de Imbabura, que es uno de los ejemplos más destacados de cárceles agrícolas en Ecuador. Este centro se enfoca en brindar a los internos la oportunidad de participar en actividades agrícolas y pecuarias, contribuyendo así a su formación profesional y a su futura reinserción social. También es importante destacar que, dentro de este modelo, los internos seleccionados para participar en las cárceles agrícolas generalmente cumplen con ciertos criterios, como tener penas menores o delitos no violentos, y mostrar buena conducta. Este proceso es supervisado por las autoridades penitenciarias y los psicólogos del centro, quienes evalúan la idoneidad de los candidatos para participar en el programa.

Antes de comenzar las actividades agrícolas, los internos reciben capacitación en técnicas agrícolas, manejo de herramientas, y cuidados básicos de cultivos y animales. Esta formación es impartida por expertos y voluntarios, asegurando que los internos adquieran conocimientos prácticos y aplicables. La capacitación no solo abarca aspectos técnicos, sino también habilidades blandas como el trabajo en equipo y la responsabilidad. En este contexto, los internos participan en “actividades agrícolas de preparación, siembra, cosecha y mantenimiento de la tierra y la cría de animales de granja” (Peralta, Romero & Zurita,



2024). Estas actividades están diseñadas para ser terapéuticas y formativas, ayudando a los internos a desarrollar habilidades laborales y una ética de trabajo sólida.

Ahora bien, estos ejemplos apenas ilustran el rumbo que están tomando los modelos carcelarios a nivel global. La rehabilitación y reinserción de las personas privadas de la libertad, vinculadas a la educación y capacitación en tareas prácticas, así como el diseño y ejecución de programas productivos, no es una práctica exclusiva de los cuatro países mencionados hasta el momento.

Actualmente, se encuentran en implementación otros programas de colonias agrícolas y granjas penales en países como El Salvador— donde destaca la Granja Penitenciaria Izalco—; Chile— donde, por ejemplo, el Centro de Detención Preventiva de la localidad de Pozo Almonte cuenta con un Centro de Estudio y Trabajo donde capacitan a los presos en labores de cultivo y demás—; y Guatemala, donde se encuentran la Granja Modelo de Rehabilitación Cantel en Quetzaltenango y la Granja de Rehabilitación Pavón. Estos modelos y, los programas productivos allí contemplados, subrayan un enfoque creciente en la rehabilitación integral y la formación laboral como herramientas clave para la reintegración social efectiva.

Así las cosas, resulta evidente que los modelos de cárceles agrícolas y granjas penitenciarias implementados en distintos países han demostrado ser efectivos en la rehabilitación y reinserción social de los internos. Aun cuando hay muchas salvedades por señalar y diferencias frente a nuestro país que resaltar, los aspectos que deben ser replicados en Colombia incluyen la selección cuidadosa de los internos que participen en estos programas, enfocándose en aquellos que representen menor riesgo y demuestren buen comportamiento. Asimismo, es fundamental que los programas laborales estén diseñados para dotar a los detenidos de habilidades prácticas y aplicables, que les permitan vislumbrar nuevos horizontes y oportunidades después de su vida en prisión.

En estos contextos, la capacitación en técnicas agrícolas y pecuarias no solo contribuye a la autosuficiencia alimentaria de los centros penitenciarios, sino que también proporciona a los internos herramientas valiosas para su futura reintegración en la sociedad. Sumado a ello, resulta esencial promover un entorno de trabajo en equipo y responsabilidad, supervisado por personal capacitado, que fomente la dignidad y el desarrollo integral de los reclusos. Por ende, fortalecer este modelo carcelario en Colombia no solo contribuirá a la reducción de la reincidencia delictiva, sino que también ayudaría a construir un sistema penitenciario más humano y efectivo, enfocado en la rehabilitación y el bienestar de las personas privadas de la libertad.

### **3.2. CONTEXTO NACIONAL**

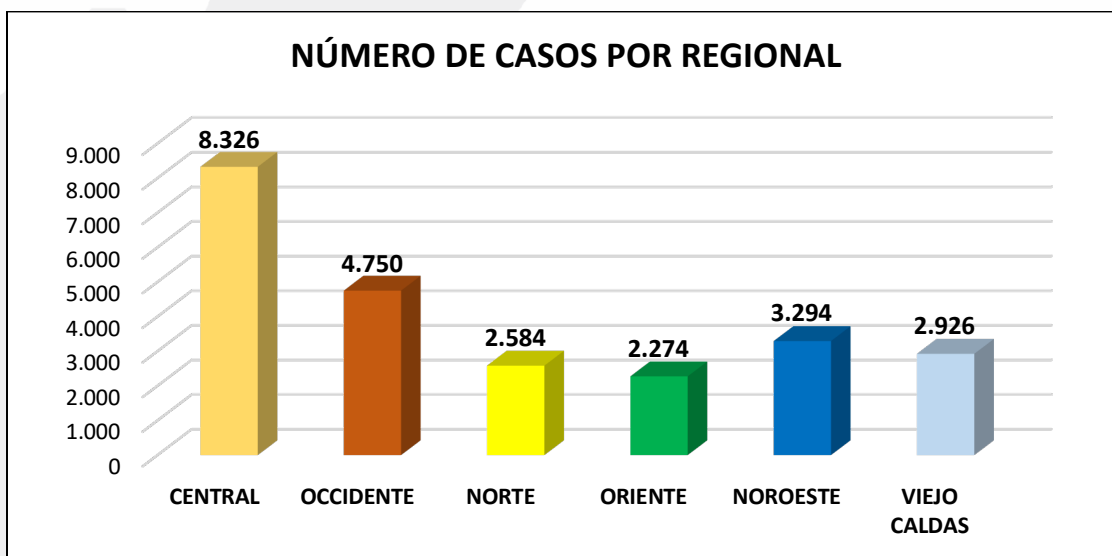
Para describir la problemática en el contexto nacional, es necesario apreciar las cifras de Tobón (2017), quien afirma que el 7,9% del total de los internos condenados vuelven a ingresar al sistema dentro del año siguiente a su salida. Dicha cifra aumenta a 13% para dos años, 16,6% para tres años, 19,2% para cuatro años y 21% para cinco años.



Por otro lado, el autor asegura que, en total, el 6% de los internos condenados reciben una nueva condena dentro del año siguiente a su salida. Esta cifra se ve en aumento a 10,1% para dos años, 13,3% para tres años, 15,4% para cuatro años y 17,2% para cinco años.

Para el año 2024, las cifras continúan siendo preocupantes, pues según el tablero del INPEC de las 80.131 personas condenadas intramurales, el 24,12% (19.325 personas) han sido reincidentes. De los que se encuentran cumpliendo la pena en prisión domiciliaria (22.768 personas), el 17,59% reinciden en delitos. La cifra más baja resulta ser la de los condenados que se encuentran bajo vigilancia (6.133 personas), de ellas, el 13,73% reinciden en delitos.

El total de reincidencia a nivel nacional en 2024 resulta ser de 24.154 casos, en donde la mayor proporción se registraron en la Regional Central, la Occidente y la Noroeste (Ver Imagen 1).



**Imagen 1.** Número de casos por regional. Fuente: Adaptado de INPEC, 2024.

A partir los tableros oficiales del INPEC, se puede determinar que por departamentos la reincidencia tiene mayor participación en los complejos carcelarios y penitenciarios de Valle del Cauca (3.504 casos), Antioquia (3.224), Bogotá (3.250), Santander (1.563), Boyacá (1.224) y Tolima (1.186) como se observa en la siguiente tabla.

| DEPARTAMENTO | REINCIDENCIA | DEPARTAMENTO | REINCIDENCIA |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bogotá       | 3,250        | Atlántico    | 575          |
| Boyacá       | 1,224        | Bolívar      | 518          |
| Cundinamarca | 959          | César        | 402          |
| Huila        | 827          | Córdoba      | 355          |
| Meta         | 861          | Guajira      | 152          |
| Caquetá      | 491          | Magdalena    | 382          |



|                         |              |                       |              |
|-------------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| Tolima                  | 429          | Sucre                 | 170          |
| Casanare                | 236          | San Andrés, Prov y S. | 30           |
| Amazonas                | 49           | <b>Regional Norte</b> | <b>2,584</b> |
| <b>Regional Central</b> | <b>8,326</b> |                       |              |

| DEPARTAMENTO              | REINCIDENCIA | DEPARTAMENTO                 | REINCIDENCIA |
|---------------------------|--------------|------------------------------|--------------|
| Cauca                     | 702          | César                        | 58           |
| Nariño                    | 541          | Norte de Santander           | 602          |
| Valle del Cauca           | 3,504        | Santander                    | 1,563        |
| Putumayo                  | 3            | Arauca                       | 51           |
| <b>Regional Occidente</b> | <b>4,750</b> | <b>Regional Oriente</b>      | <b>2,274</b> |
| DEPARTAMENTO              | REINCIDENCIA | DEPARTAMENTO                 | REINCIDENCIA |
| Antioquia                 | 3,224        | Boyacá                       | 56           |
| Chocó                     | 70           | Caldas                       | 781          |
| <b>Regional Noroeste</b>  | <b>3,294</b> | Quindío                      | 471          |
|                           |              | Risaralda                    | 432          |
|                           |              | Tolima                       | 1186         |
|                           |              | <b>Regional Viejo Caldas</b> | <b>2,926</b> |

**Tabla 1.** Número de casos de reincidencia por departamentos. Fuente: Adaptado de INPEC, 2024.

Según fuentes oficiales del INPEC, la reincidencia a nivel nacional se resume en cinco principales delitos, en los que la mayor frecuencia se da por hurto con un 20,76% de participación, seguido de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones con un 13,13%, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes con un 11,97%, homicidio con una representación del 11,57% y finalmente, concierto para delinquir con un 9,51%. Cabe resaltar que, en las estimaciones realizadas, el total de delitos es superior a la población reclusa, teniendo en cuenta que un interno puede estar incluso en uno o más hechos punibles.

Conforme a las cifras, es evidente el incremento anual de la reincidencia en Colombia, lo cual permite determinar la deficiencia en el proceder de la política criminal y en la misma resocialización.

Con todo y lo anterior, la Corte Constitucional señala que la resocialización tiene una fuerte relación con la reincidencia y esto se percibe en el siguiente texto: "... el esfuerzo por la resocialización del delincuente y por su incorporación a la vida en sociedad después de su castigo, se traduce en beneficios para la comunidad. Por el contrario, abandonar tal enfoque hace que el sistema penitenciario y carcelario se convierta en un sistema multiplicador de conflictos que genera más y "mejores" delincuentes (la cárcel como universidad del delito), lo que finalmente termina siendo más costoso para el conglomerado social" (Sentencia T-762, 2015, citado en Monsalve, 2021).



Es importante considerar que, pese a las acciones determinadas desde la política criminal del Estado colombiano, en el país *“la reincidencia penitenciaria se constituye en uno de los indicadores de mayor relevancia para percibir el impacto que la pena privativa de la libertad tiene sobre el proceso de resocialización”* (Larrota, Gaviria, Mora y Arenas, 2018 citado en Monsalve 2021).

Monsalve (2021) agrega que la resocialización juega un papel fundamental dentro de la política criminal, porque permite que la población privada de la libertad afronte la vida en libertad desde la legalidad, mediante la potencialización de habilidades y competencias, sin embargo, en el país los programas de resocialización implementados en el sistema penitenciario, no han podido ser ejemplo de éxito.

Teniendo en cuenta experiencias internacionales y los contados ejemplos de programas de resocialización en Colombia, el presente Proyecto de Ley, pretende mejorar los procesos en los cuales los privados de la libertad logren un verdadero proceso de resocialización mediante el aprendizaje y participación de procesos productivos como es el caso de las colonias agrícolas en los centros carcelarios y penitenciarios del país.

Dichas colonias penales agrícolas, establecidas en el Código Penitenciario y Carcelario de Colombia (Ley 63 de 1993, art 28) son establecimientos de reclusión orientados a la resocialización, rehabilitación y reinserción social del recluso mediante el trabajo agrícola y ganadero, alejados de centros poblados, que se constituyeron como estrategia fundamental e insustituible en la prevención integral del delito y que requieren de políticas públicas adecuadas para su identificación y eventual solución (Huertas, López y Malaver, 2012).

Claro ejemplo de una colonia agrícola es la cárcel de Acacias, Meta. Según expertos, este espacio creado para la resocialización, resulta ser libre de delincuencia, violencia o hacinamiento, en donde las personas privadas de la libertad pueden trabajar al aire libre en cerca de 13 proyectos agropecuarios que incluyen la ganadería, criadero de cerdos, peces, producción de lácteos, entre otras actividades. En palabras del Ministerio de Justicia, el objetivo de dichos espacios, es generar un ambiente que no sea simplemente una actividad laboral para redimir pena, sino que produzca prosperidad para el municipio y la sociedad en general<sup>3</sup>.

El proyecto de colonias agrícolas que se encuentra a cargo del Ministerio de Justicia busca expandirse en otras regiones del país, se está evaluando su posible implementación en los municipios de Chocontá o Pacho, ambos ubicados en Cundinamarca. En esta misma línea, se encuentra el proyecto de la nueva Cárcel de Barrancabermeja, proyecto adjudicado a una empresa contratista y presenta una inversión de 280.000 millones de pesos, este proyecto se llevará a cabo en un lote donado por la alcaldía el cual está ubicado en un corregimiento rural. El diseño de este proyecto carcelario responde a la filosofía de que las cárceles deben ser espacios de resocialización y deben permitir a los internos desarrollar habilidades que les permitan contribuir a la sociedad una vez recuperen su libertad, de igual

<sup>3</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/la-carcel-centenaria-con-colonia-agricola-que-busca-inversionistas-para-producir-alimentos-3339894>



manera busca acabar con el hacinamiento y promover la resocialización de los internos, representando un paso importante para mejorar el sistema carcelario en la ciudad.

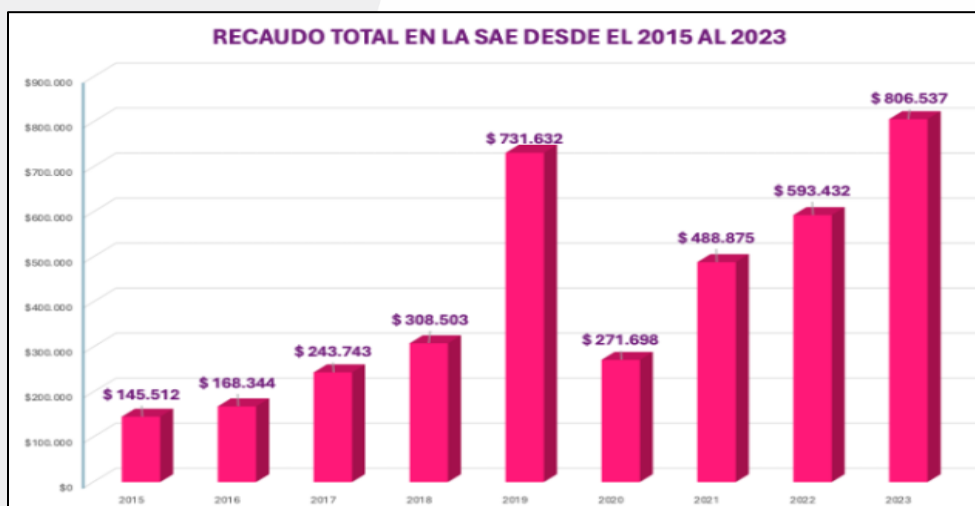
Es importante destacar, que el proyecto está diseñado para albergar a más de 100 reclusos y contará con espacios de reclusión temporal para los sindicatos y personas que necesitan estar privadas de la libertad, pero que aún no han sido condenadas. Se espera que esta nueva cárcel cumpla con altos estándares de seguridad y que permita la resocialización de los internos brindándoles la oportunidad de ser productivos para la sociedad<sup>4</sup>.

### 3.3. SOBRE LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES (SAE)

La Sociedad de Activos Especiales (SAE) es una entidad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su misión es administrar, gestionar y democratizar activos provenientes de actividades ilícitas, con el objetivo de crear valor público, social y ambiental, y contribuir a la Paz Total en el territorio colombiano. La SAE se constituyó mediante escritura pública el 6 de febrero de 2009 y está conformada por capital estatal y privado, con un 99.9% de acciones de la Central de Inversiones CISA y un 0.1% de acciones de la Fundación Corporación Financiera de Occidente.

Dentro de las características y funciones de la SAE se encuentra la transparencia y confianza, en la cual la entidad se compromete a ser efectiva en la administración de activos provenientes de economías ilícitas. Asimismo, tiene el compromiso de la gestión de activos, actualización del inventario de bienes afectados con medidas cautelares, extinción de dominio y supervisar la correcta administración y disposición de estos bienes.

En cuanto a su gestión, cabe resaltar que, en 2023 la SAE logró el recaudo más alto en su historia, recaudando \$806,000 millones de pesos (Ver siguiente Imagen). Estos recursos



<sup>4</sup> <https://enlacetelevision.com/2024/02/01/avance-del-proyecto-de-la-nueva-carcel-en-barrancabermeja/>





recaudados serán destinados por la SAE a la administración y gestión de los activos incautados a las mafias en Colombia (SAE, 2024)<sup>5</sup>.

**Imagen 2.** Recaudo Total en la SAE (2015 al 2023). Fuente: SAE,2024.

Para el año 2024, la SAE se ha fijado como meta recaudar más de \$1 billón de pesos en la administración de estos activos provenientes de actividades ilícitas. El Gobierno Nacional confirmó la entrega de 490 hectáreas que estaban en poder de la SAE a familias campesinas de Sucre. Esta entrega de tierras forma parte de los esfuerzos de la SAE por democratizar los activos incautados a las mafias y destinarlos a beneficiar a la población.

La SAE tiene como uno de sus objetivos principales la restitución de tierras y bienes a las comunidades afectadas por actividades ilícitas. Además de la entrega de tierras, la SAE también ha realizado donaciones de otros bienes a entidades públicas, como vehículos y maquinaria, para que puedan ser utilizados en programas sociales y de desarrollo. Estos procesos de entrega y destinación de bienes se realizan de acuerdo a lo establecido en la Ley 1708 de 2014 de Extinción de Dominio.

Teniendo en cuenta los motivos anteriormente expuestos y, con el fin de garantizar la creación y adecuación de espacios productivos y fortalecer el sistema de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993 dentro de los centros carcelarios, el presente Proyecto de Ley vincula y permite la destinación de inmuebles objeto de extinción de dominio a cargo de la SAE. Lo anterior, con el fin de destinar los bienes que estén bajo su custodia al fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas y a los procesos productivos dentro de las instituciones penitenciarias.

Con ello, se determinan dentro del presente Proyecto de Ley los fines sociales del mismo, puesto que la producción de estas colonias agrícolas se destinará como fuente de abastecimiento alimentario para poblaciones vulnerables bajo la jurisdicción de la entidad territorial donde esté ubicada la colonia agrícola, así como para los municipios adyacentes. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que correspondan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).

De esta forma, el fortalecimiento del proyecto de cárceles productivas y colonias agrícolas no solo puede ayudar a resolver problemas como la delincuencia, extorsión, secuestro y hacinamiento en los centros carcelarios del país, sino que también, proporciona a las personas privadas de la libertad la oportunidad de aprender habilidades y ocupar productivamente su tiempo. Esto promueve su rehabilitación y reintegración social, reduciendo la reincidencia delictiva y fomentando un entorno más seguro y productivo tanto dentro como fuera de las instituciones penitenciarias.

Sumado a lo anterior, este proyecto de ley también propone la creación de incentivos tributarios y administrativos. En este sentido, las entidades estatales deberán incorporar

<sup>5</sup> [https://www.saesas.gov.co/sala\\_prensa/noticias/sae\\_logro\\_recaudo\\_mas\\_alto\\_su\\_129587](https://www.saesas.gov.co/sala_prensa/noticias/sae_logro_recaudo_mas_alto_su_129587)



incentivos en los criterios de evaluación de los pliegos de condiciones de los procesos de selección contractual. Estos incentivos estarán dirigidos a las empresas, uniones temporales y/o consorcios que empleen mano de obra de personas privadas de la libertad, demostrable mediante el sello de segundas oportunidades o el certificado de participación en programas de cárceles productivas. Se les otorgará un puntaje adicional equivalente del 5% al 10% del puntaje total como reconocimiento a su contribución social y de reinserción.

Con el fin de incentivar y promover la vinculación de entidades u organizaciones en los programas de cárceles productivas en el territorio nacional el Artículo 6° del presente Proyecto de Ley establece incentivos de carácter tributario y administrativo, adicionando el artículo 259-3 al Estatuto Tributario en el cual se plantea una deducción de gastos por salarios cancelados a favor de la población privada de la libertad, en donde las entidades u organizaciones responsables del impuesto de renta y complementarios podrán deducir anualmente de su renta gravable, hasta el 150% de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados a favor de la población privada de la libertad.

La deducción en principio disminuye la renta líquida del contribuyente permitiendo disminuir la base gravable mientras que el descuento tributario disminuye directamente el impuesto de la renta.

Sin embargo, si comparamos que es más beneficioso si el descuento tributario o la deducción de gastos por salarios termina siendo particular ya que si la empresa tiene pocos gastos y deducciones sería más beneficioso el descuento, pero si la empresa tiene valores muy altos por deducciones entre salarios, insumos, máquinas, etc, la opción de los descuentos no sería tan provechosa ya que estos descuentos son limitados, **por lo que sería más provechoso para dichos efectos** la deducción de hasta un 150% de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados a favor de la población privada de la libertad, adicionalmente este beneficio tributario no presenta discrepancia por el Gobierno Nacional.

También es importante resaltar que el Gobierno Nacional a través de la DIAN reglamentará los requisitos para que proceda la deducción.

Sumado a lo anterior, en la Reforma Tributaria en el Artículo 94 Ley 2277 de 2022 se excluye del impuesto sobre las ventas (IVA), la comercialización de los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Arriagada Gajewski, Isabel. (2013).** CÁRCELES PRIVADAS: LA SUPERACIÓN DEL DEBATE COSTO-BENEFICIO. *Política criminal*, 8(15), 210-248. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992013000100006>.
- **Freedom United. (2023).** Los programas de trabajo penitenciario de EE.UU. son “esclavitud legalizada”. *The Guardian* 22 de septiembre de 2023. <https://www.freedomunited.org/es/news/Programas-de-trabajo-penitenciario-estadounidenses-explotadores/>.



- **Huertas, O, López, L. & Malaver, C. (2012).** Colonias penales agrícolas de los siglos XIX y XX como sustitución de la pena de prisión tradicional en Colombia. *Revista criminalidad*, 54(1), 313-338.
- **Kirby, E (2019).** La exitosa estrategia de Noruega para transformar a sus criminales en "buenos vecinos". BBC Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48900840>
- **López, A. M. P. (2016).** Aproximación a la cárcel agrícola de Kassavetia. In M. Gutiérrez Quevedo & A. L. Moncayo Albornoz (eds.), Retos y perspectivas de la política criminal (1–). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.4000/books.uec.1361>.
- **Monsalve, S. M. (2021).** Sistematización de la experiencia: programa de resocialización de la colonia agrícola de mínima seguridad de Acacías-Meta, para el cumplimiento de la condena en espacio semiabierto.
- **Peralta, M. S., Romero, A. T., & Zurita, G. M. (2024).** Análisis de la implementación de cárceles agrícolas de la Zona 8 del Ecuador, un aporte a la inclusión y sostenibilidad: Analysis of the implementation of agricultural prisons in Zone 8 of Ecuador, a contribution to inclusion and sustainability. *REVISTA CIENTÍFICA ECOCIENCIA*, 11(1), 91-105.
- **Wisconsin Watch. (2024).** Los presos en EE.UU. forman parte de la fuerza laboral oculta vinculada a cientos de marcas de alimentos populares. Associated Press 29 de enero de 2024. [wisconsinwatch.org/es/2024/01/prisión-estados-unidos-wisconsin-reclusos-fuerza-laboral-marcas-de-alimentos-mano-de-obra/](https://www.wisconsinwatch.org/es/2024/01/prisión-estados-unidos-wisconsin-reclusos-fuerza-laboral-marcas-de-alimentos-mano-de-obra/).

### 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, por conducto del ponente designado, 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, el cual advertimos es determinante para el trámite de esta iniciativa, es importante señalar que la creación del programa de cárceles productivas es compatible con los esfuerzos que hasta la fecha ha venido desplegando, no solo el Gobierno Nacional, sino también la rama judicial, para garantizar que el proceso de resocialización, rehabilitación y reinserción social sea verdaderamente compatible con el principio de dignidad humana y resultado del trabajo y del desarrollo técnico y profesional como derechos y deberes constitucionales fundamentales.



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.

*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.”

Así las cosas, 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 autor de esta iniciativa considero 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.

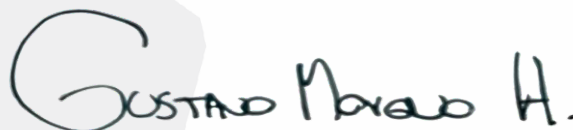
## 5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto de ley se justifica en la medida en que el sistema de productividad penitenciaria como política pública de carácter permanente y como herramienta idónea en los procesos de resocialización y rehabilitación penitenciaria exige mayores precisiones e instrumentos para su desarrollo y cumplimiento.

## 6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una de las más importantes exigencias sociales que clama una población históricamente olvidada por el Estado y sus instituciones.

Cordialmente,



---

**GUSTAVO MORENO HURTADO**  
Senador de la República

