



3. Despacho Viceministerio Técnico

Honorable Representante
ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C



Radicado: 2-2025-031953
Bogotá D.C., 20 de mayo de 2025 17:28

Radicado entrada
No. Expediente 24053/2025/OFI

Asunto: Consideraciones al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley No. 197 de 2024 Cámara, *"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"*.

Respetada Presidenta:

De manera atenta, dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para primer debate al proyecto de Ley referenciado en el asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con su artículo 1, tiene como propósito *"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"*².

Para ello, se contempla la creación de colonias agrícolas en cada departamento, el uso de bienes incautados por parte de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) con fines productivos y el establecimiento de incentivos tributarios y contractuales dirigidos a las empresas que contraten personas privadas de la libertad.

En primer lugar, el Gobierno nacional reconoce la importancia de fortalecer el proceso de reinserción de las personas privadas de la libertad mediante la adopción de medidas que busquen impulsar la resocialización y rehabilitación de la población reclusa mediante su vinculación a actividades económicas que fomenten la inclusión y el trabajo digno.

Respecto del artículo 2 de la iniciativa que propone la creación de colonias en cada uno de los departamentos en los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la Ley, para transformar progresivamente el modelo penitenciario actual hacia un esquema más productivo y autosostenible, en línea con experiencias como la colonia agrícola de Acacias.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

² Gaceta del congreso - 1753 de 2024

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
10Zq NYZ TVII fOg2 +fsy c54Z 4AW=

Continuación oficio

Puntualmente, se plantea que las colonias agrícolas no solo reduzcan la carga presupuestal del sistema penitenciario, sino que generen ingresos propios y contribuyan al abastecimiento de alimentos de las entidades territoriales en su área de influencia, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Proyecto de Ley. Sin perjuicio de lo anterior debe señalarse que la disposición en comento deberá estar contenida dentro de los techos presupuestales asignados al Ministerio de Justicia y del Derecho, que a su vez deben estar alineados con las disponibilidades establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En relación con la implementación de las colonias agrícolas, si bien el uso de bienes administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) contribuye a reducir la necesidad de adquirir nuevos predios, persisten costos relevantes asociados a su adecuación, puesta en marcha y operación. Estos requerimientos podrían variar significativamente dependiendo del estado de los inmuebles, su ubicación y las condiciones necesarias para su funcionamiento productivo. En todo caso, por ser una entidad de economía mixta no hace parte del PGN. Asimismo, se contempla como alternativa el uso del mecanismo de obras por impuestos, el cual podría facilitar la financiación de infraestructura y equipamiento agrícola sin generar una carga fiscal directa para el Estado. La estimación detallada del impacto fiscal en esta materia requeriría información específica sobre el número de colonias a implementar, el tipo de adecuaciones requeridas y el modelo operativo adoptado.

Adicionalmente, la implementación de este modelo tiene el potencial de generar ahorros fiscales indirectos a mediano y largo plazo. Actualmente, el costo anual promedio de mantener a una persona privada de la libertad en el sistema penitenciario se estima en aproximadamente **\$40 millones de pesos**³. Si la política contribuye a reducir la reincidencia en al menos un 10% entre los beneficiarios, el ahorro potencial podría generar efectos compensatorios, los cuales deben ser tenidos en cuenta en el balance general del impacto fiscal del Proyecto.

En relación con el artículo 6, donde se propone un beneficio tributario en forma de deducción especial, de forma tal que las entidades u organizaciones que contraten población privada de la libertad podrán beneficiarse de una deducción del 150% del salario y prestaciones sociales que se cancelen a favor de dicha población. Se destaca que, según el artículo 154 de la Constitución Política, por iniciativa del Gobierno nacional sólo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito decretar *exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales* y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera Ministerial en materia tributaria, conforme a sus competencias⁴, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵. De ahí que este artículo el Proyecto de Ley del asunto podría resultar inconstitucional en la medida que decreta beneficios tributarios sin el aval del Gobierno nacional representado en esta Cartera en materia tributaria.

Adicionalmente, establecer deducciones adicionales a las contempladas en el régimen tributario vigente, incidiría en forma negativa en el cumplimiento de la función atribuida a la DIAN. Cálculos preliminares del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sugieren que existe un impacto fiscal directo representado en un potencial de pérdida de recaudo que asciende a **\$5,1 mil millones**, a precios de 2024. Considerando el costo fiscal y a la luz del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, resulta necesario encontrar una fuente de recursos sustitutiva que permita compensar la pérdida de recaudo derivada del beneficio tributario que se propone.

Esto último, porque al ser un beneficio que disminuye la base gravable del impuesto de renta, su introducción derivará en un menor recaudo de la DIAN y una subsecuente desfinanciación del

³ El costo anual de una Persona Privada de la Libertad -PPL, se estima con base en los recursos apropiados al Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y USPEC, en la de Presupuesto General de la Nación. Boletín Estadístico Sistema Penitenciario y Carcelario -INPEC

⁴ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

⁵ Ver sentencia C- 821 de 2011, entre otras

Continuación oficio

Presupuesto General de la Nación (PGN) a menos que, como se menciona, se encuentre una fuente sustitutiva en forma de otro ingreso o una reducción del techo del sector.

A su vez, tal y como se ha señalado previamente frente a iniciativas que tengan el propósito de establecer nuevos incentivos tributarios, la implementación de la Ley 2277 de 2022, *"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"*, de iniciativa de este Ministerio, cuyo articulado buscó, entre otras cosas, *"lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social"*⁶, lo cual se alcanza *"a través de ajustes al sistema tributario, que permiten avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia"*⁷, es decir, que tuvo por objeto reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos, así como la eliminación de beneficios que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos.

Esta Ley contiene la política tributaria y fiscal actual del país que regirá para el cumplimiento de los deberes constitucionales y planes de gobierno que regirán en adelante y que están consignados principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo. De manera que cualquier ajuste a esta política requiere la evaluación del impacto sobre la misma, especialmente sobre las finanzas públicas y el gasto social.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que el artículo 107 de nuestro ordenamiento tributario, establece la deducibilidad de las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.

En cuanto al inciso final del texto propuesto, en el que se señala que el Gobierno nacional, a través de la DIAN, reglamentará los requisitos para que proceda la deducción, se estima que no es necesario, toda vez que es el Presidente de la República quien en ejercicio de la potestad reglamentaria otorgada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, puede expedir en cualquier tiempo los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, razón por la que no es necesario reiterar una facultad constitucionalmente atribuida.

A manera de conclusión, este Ministerio considera que si bien el Proyecto de Ley contempla estrategias que buscan minimizar la carga fiscal directa para el Estado mediante el uso de bienes públicos existentes y mecanismos de financiación alternativos, también establece medidas que generan efectos fiscales, especialmente en lo que respecta a los incentivos tributarios propuestos. Adicionalmente, la implementación de la política de colonias agrícolas tendría que estar supeditada de manera expresa a los techos presupuestales asignados al Ministerio de Justicia y del Derecho, que a su vez deben estar alienados con las disponibilidades establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante que sobre la propuesta normativa se pronuncie el Ministerio de Justicia y del Derecho como cabeza del Sector.

Por último, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁸, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de

⁶ Gaceta del Congreso 917 de 2022.

⁷ Gaceta del Congreso 917 de 2022.

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



Continuación oficio

ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento, cuando sus propuestas ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones ficales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias⁹. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal¹⁰. El ejercicio de las competencias a ejecutar en las áreas descritas en el inciso anterior, deberán coordinarse con las entidades territoriales.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Igualmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DGPPN/DGPM/DIAN/OAJ

Elaboró: Jean Marco Feria Perozo

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Sebastian Perez/Carlos E. Martinez/Juliana Ocampo/Leonardo Pazos

Con Copia a: [Amparo Yaneth Calderon Perdomo](#) - Secretario General de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

⁹ Ver entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰ *Ibidem*

Firmado digitalmente por: CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO