



Bogotá D.C., 12 de agosto de 2026

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley No. _ de 2026 Cámara, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS CON EL FIN DE FORTALECER LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Respetado Doctor:

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso de la República), en mi calidad de Congresista de la República, radicó ante su despacho el proyecto de ley No. _ de 2026 Cámara, “*POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS CON EL FIN DE FORTALECER LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”

Cordialmente,

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento de Chocó

ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY No. _ DE 2026

" POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS CON EL FIN DE FORTALECER LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto adicionar y complementar la Ley 2446 de 2025 con el fin de fortalecer la política pública de cárceles productivas (PCP) modificando los días de redención de pena por trabajo previstos en el código penitenciario, fortaleciendo el sistema de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993 y destinando bienes inmuebles que sean objeto de extinción de dominio para ampliar la infraestructura productiva penitenciaria.

Artículo 2º. Adiciónese el artículo 4 A a la Ley 2446 de 2025 el cual quedará así:

Artículo 4 A. *Modifíquese el artículo 82 de Ley 65 de 1993 el cual quedará así:*

ARTÍCULO 82. REDENCIÓN DE LA PENA POR TRABAJO. *El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad.*

A los detenidos y a los condenados se les abonarán dos días de reclusión por un día de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo.

El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad constatará en cualquier momento, el trabajo, la educación y la enseñanza que se estén llevando a cabo en los centros de reclusión de su jurisdicción y lo pondrá en conocimiento del director respectivo.

Artículo 3º. Adiciónese el artículo 17 A a la Ley 2446 de 2025 el cual quedará así:

Artículo 17 A. 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 4º. Modifíquese la numeración del capítulo V y sus artículos de la ley 2446 de 2025 y adiciónese dos capítulos los cuales quedarán así:

**CAPITULO V
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE COLONIAS AGRICOLAS**

AQUÍVIE LA DEMOCRACIA

Artículo 20. 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 formular e implementar una estrategia para crear y poner en funcionamiento al menos una colonia agrícola en cada departamento.

Parágrafo: El gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para la implementación y funcionamiento de lo previsto en el presente artículo. Las entidades territoriales podrán destinar recursos para este fin, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal.

Artículo 21º. Modifíquese el parágrafo 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 5º. Modifíquese la numeración del capítulo VI y sus artículos de la ley 2446 de 2025 y adiciónese dos capítulos los cuales quedarán así:

CAPÍTULO VI

DESTINACIÓN DE INMUEBLES CON FINES PRODUCTIVOS

Artículo 22º. 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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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.

Artículo 6º. Modifíquese la numeración del capítulo VII y sus artículos de la ley 2446 de 2025 y adiciónese dos capítulos los cuales quedarán así:

CAPÍTULO VII

REGLAMENTACIÓN, VIGENCIA Y DEROGATORIAS

Artículo 23. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

Artículo 24. Fortalecimiento de la Capacitación laboral y Emprendimiento en Establecimientos de Reclusión. El Ministerio del Trabajo, en colaboración con el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC-, desarrollará programas específicos de capacitación laboral y fomento del emprendimiento para la población privada de la libertad. Estos programas estarán diseñados para mejorar las habilidades laborales de los internos y prepararlos para el emprendimiento post-reclusión.

Artículo 25. Capacitación y Desarrollo Integral de Personas Privadas de la Libertad. En consonancia con los objetivos de la Política Pública de Cárceres Productivas y en aras de promover la reinserción social efectiva de las personas privadas de la libertad, en articulación con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo se implementarán las siguientes acciones:

1. Se establecerán programas de capacitación técnica, en coordinación con instituciones educativas, empresas del sector productivo y el SENA. Esta capacitación se enfocará en áreas de alta demanda en el mercado laboral, considerando las necesidades y potencialidades de cada individuo.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

2. Se facilitará el acceso a educación superior para las personas privadas de la libertad, fomentando su desarrollo intelectual y académico. Se establecerán convenios con instituciones educativas públicas o privadas y el SENA para ofrecer programas de educación de calidad, adaptados al contexto penitenciario.

Se proporcionará acompañamiento psicológico, socioemocional y espiritual a las personas privadas de la libertad, con el fin de promover su bienestar emocional, mental y espiritual. Este acompañamiento estará a cargo de profesionales especializados en salud mental y líderes religiosos, quienes brindarán apoyo individual y grupal.

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

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

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA

Representante a la Cámara
Departamento de Chocó

ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. __ DE 2026
" POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN HERRAMIENTAS
ADMINISTRATIVAS CON EL FIN DE FORTALECER LA POLÍTICA PÚBLICA
DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES"

I. ANTECEDENTES EN EL CONGRESO

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

El presente proyecto de ley se radica por primera vez bajo el título: *“Por medio de la cual se reconoce a la Universidad Tecnológica del Chocó como una Institución de Educación Superior Pública Interétnica, Intercultural y Biodiversa; y se destinan recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación para fortalecer los Programas Académicos, la Docencia, Investigación, Extensión y el Bienestar Universitario.”*

Cabe destacar que el Honorable Senador Gustavo Moreno Hurtado, durante la legislatura 2024-2025, presentó el Proyecto de Ley N° 197 de 2024 (Cámara), titulado *“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”*. Posteriormente, en la legislatura 2025-2026, radicó el Proyecto de Ley N° 065 de 2025, *“Por medio de la cual se adiciona la Ley 2446 de 2025 y se dictan otras disposiciones”*.

Ambas iniciativas, con sus respectivos postulados, constituyen el fundamento de la presente propuesta legislativa, la cual retoma, actualiza y armoniza dichos planteamientos a la luz de las necesidades actuales del país. En este sentido, la iniciativa parte de consideraciones análogas debidamente actualizadas, en atención a la importancia estratégica que reviste para Colombia, y de manera particular para el departamento del Chocó, contar con herramientas normativas y financieras que fortalezcan la educación superior en la región.

II. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito complementar y fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP), dotándola de mecanismos adicionales que aseguren su finalidad resocializadora y rehabilitadora en el ámbito penitenciario. El proyecto se enfoca, de manera prioritaria, en el robustecimiento del sistema de colonias agrícolas y en la asignación de bienes inmuebles producto de la extinción de dominio, con el objeto de ampliar la infraestructura destinada a la producción dentro de los centros de reclusión.

De igual forma, se busca consolidar un modelo de resocialización que trascienda el mero cumplimiento de la pena, orientado a la formación integral de los internos a través del trabajo productivo y la capacitación en oficios agrícolas, pecuarios e industriales. Este enfoque pretende romper el ciclo de reincidencia delictiva, brindando a la población privada de la libertad herramientas concretas para su reinserción social y laboral una vez recuperen su libertad, en consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos y los principios de la justicia restaurativa.

Asimismo, la iniciativa propende por la articulación interinstitucional entre el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y el sector privado, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los programas productivos y la destinación eficiente de los recursos provenientes de activos extintos. De esta manera, se contribuye no solo a la autosuficiencia alimentaria de los centros penitenciarios, sino también al desarrollo económico de las regiones donde se implementen las colonias agrícolas,

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

generando un impacto positivo en las comunidades aledañas y en la construcción de un tejido social más inclusivo y equitativo.

III. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El presente proyecto de ley se sustenta en el siguiente marco normativo, que integra disposiciones constitucionales, legales, jurisprudenciales y de derecho internacional ambiental:

Constitución Política de 1991:

- 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 (Numerales 1, 7, 8 y 23), 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359 de la Constitución Política de Colombia.

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 1997. "Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones".
- Ley 1437 de 2011. "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".
- Ley 2446 de 2025. "Por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones".

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".

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

IV. JUSTIFICACIÓN

El 11 de febrero de 2025, el Presidente de la República sancionó la Ley 2446 de 2025, mediante la cual se instituye la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) con el fin de promover la resocialización, rehabilitación y reinserción social de la población privada de la libertad en Colombia, incentivando la participación de entidades y organizaciones tanto públicas como privadas. La ejecución de esta política estará a cargo 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 sus veces [Ley 2446 de 2025].

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2446 de 2025, los programas de cárceles productivas deberán garantizar espacios productivos al interior de los establecimientos de reclusión, y las organizaciones o empresas participantes podrán intervenir en la creación, adecuación e implementación de dichos espacios. La dirección de cada centro penitenciario definirá el tipo de bienes, alimentos, artesanías o productos a elaborar de acuerdo con las necesidades sociales, comerciales y culturales del territorio donde se ubique, así como el número de internos que participarán en el proceso.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el apoyo del Ministerio de Justicia, diseñará 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 (SRPA). Por su parte, el INPEC podrá celebrar convenios con instituciones de educación superior, públicas o privadas, en el marco de la autonomía universitaria, para que estudiantes de programas como Trabajo Social, Derecho, Enfermería, Medicina, Odontología, Psicología y Administración de Empresas, entre otros, apoyen los programas de cárceles productivas a título de práctica o pasantía. Esta colaboración busca mejorar las condiciones de salud y bienestar de los internos, contribuyendo a su desarrollo social y económico.

Igualmente, se fomentará la colaboración con instituciones de educación superior de nivel técnico profesional y tecnológico en áreas como operaciones gastronómicas, gestión ambiental, comercio, energías renovables, programación y mantenimiento mecatrónico, entre otros campos. Esta integración enriquecerá la formación académica de los estudiantes y potenciará la sostenibilidad de los programas, promoviendo el desarrollo integral de los internos y su reintegración exitosa a la sociedad.

Los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría podrán acogerse voluntariamente a la obligación de elaborar programas de cárceles productivas, atendiendo a las necesidades particulares de sus territorios, para lo cual contarán con el apoyo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio del Interior. Así mismo, los internos podrán presentar propuestas e iniciativas relacionadas con los programas productivos, las cuales deberán ser atendidas conforme a los términos legales previstos en el Título II de la Ley 1437 de 2011.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

IV.1. CASOS INTERNACIONALES

Grecia. Desde el siglo pasado, Grecia ha implementado con éxito colonias penitenciarias agrícolas como parte integral de su sistema de justicia penal. Estos centros, concebidos no solo como espacios 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 (López, 2016). La revisión de este modelo resulta valiosa para los fines del presente proyecto de ley.

En la cárcel agrícola de Agia (Creta), los internos se benefician de instalaciones modernas para el ordeño y la recolección de leche, y junto a esta se ha construido una cárcel de máxima seguridad que permite separar a los reclusos por la gravedad de sus delitos, mejorando la seguridad y el entorno rehabilitador. La cárcel agrícola de Casandra (Macedonia) se distingue por su enfoque en la autosuficiencia y la diversidad de instalaciones, como talleres, panadería, cocina, fábrica de queso y biblioteca, que permiten a los internos participar en múltiples actividades laborales y educativas (López, 2016).

En la cárcel agrícola de Tirintha (Peloponeso), los internos se dedican a la producción de naranjas, forraje y hortalizas, así como a la cría de ovejas, vacas, cerdos, pollos y conejos, produciendo carne, leche, queso y yogur que abastecen tanto al centro como a otras cárceles (López, 2016). Finalmente, la cárcel agrícola de Kassavetia (Tesalia) alberga a 250 reclusos y cuenta con invernadero, biblioteca, gimnasio, panadería y áreas de ganadería. Allí se cultivan cebada, maíz, tomates, berenjenas, pimientos, lechuga, espinacas y olivos, entre otros productos. Este establecimiento se caracteriza por su baja tasa de reincidencia y escasos casos de fuga, y los internos adquieren habilidades agrícolas que les permiten vislumbrar un mejor futuro.

Estos centros representan un modelo ejemplar de rehabilitación penitenciaria en Grecia, promoviendo la autosuficiencia y la reintegración social, lo cual —salvando las diferencias sociales, económicas y políticas— puede servir de guía para Colombia en el fortalecimiento de un sistema penitenciario más humano y efectivo, enfocado en la rehabilitación y la reducción de la reincidencia.

Estados Unidos. En contraste, el sistema carcelario de Estados Unidos, si bien 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. El surgimiento de las cárceles privadas en el contexto neoliberal de la era Reagan propició la liberalización de la gestión carcelaria, lo que ha llevado a condiciones laborales severas y remuneraciones mínimas para los internos (Arriagada, 2013). Grandes corporaciones agrícolas como Cargill, Bunge y Louis Dreyfus han incorporado productos agrícolas provenientes de cárceles en sus cadenas de suministro, generando una competencia desleal con los agricultores locales (Wisconsin Watch, 2024). Esta dinámica perpetúa un ciclo de explotación laboral y evidencia la falta de un verdadero compromiso con la rehabilitación y la reintegración social.

Noruega. El sistema penitenciario noruego se destaca por ofrecer una amplia gama de programas de capacitación laboral y educación, que incluyen cursos de panadería, carpintería y mecánica, así como programas de educación formal y talleres de arte y música. Este enfoque, centrado en la rehabilitación y la reducción

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

de la reincidencia, brinda a los internos oportunidades de reflexión y crecimiento personal, con una baja proporción de guardias por recluso que permite una relación más cercana. Gracias a este modelo, Noruega tiene una de las tasas de reincidencia más bajas del mundo (20%), en comparación con Estados Unidos y Reino Unido (60-70%). Además, su tasa de encarcelamiento es de solo 63 reclusos por cada 100.000 habitantes (Kirby, 2019).

Ecuador. En Ecuador, la implementación de cárceles agrícolas se ha propuesto como un enfoque integral hacia la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad. El Centro de Rehabilitación Social (CRS) "La Esperanza", en la provincia de Imbabura, es uno de los ejemplos más destacados, donde los internos participan en actividades agrícolas y pecuarias que contribuyen a su formación profesional. Los internos seleccionados para estos programas generalmente cumplen con criterios como penas menores, delitos no violentos y buena conducta, y reciben capacitación en técnicas agrícolas y habilidades blandas como el trabajo en equipo y la responsabilidad (Peralta, Romero & Zurita, 2024).

El Salvador: Plan Cero Ocio y su contribución a la economía nacional. Un caso de particular relevancia para la presente iniciativa es el de El Salvador, donde el gobierno ha implementado el "Plan Cero Ocio", un programa de reinserción social que ha logrado convertir a los reclusos en fase de confianza en personas altamente productivas, contribuyendo significativamente al desarrollo económico del país .

Según información oficial del gobierno salvadoreño, más de **48.000 reclusos** que no tienen vínculos con pandillas participan en este programa, recibiendo una segunda oportunidad para trabajar dignamente y reducir su condena . Las actividades productivas se desarrollan en diversos talleres que operan las 24 horas del día dentro de los centros penitenciarios y en labores comunitarias fuera de ellos .

Entre las cifras más destacadas del programa se encuentran:

- **Taller textil:** 6.500 internos producen hasta **600.000 prendas al mes**, incluyendo uniformes médicos, escolares y militares .
- **Taller de zapatería:** 6.000 reclusos fabrican **150.000 pares de zapatos mensuales** .
- **Taller mobiliario:** 2.400 internos han elaborado cerca de **90.000 muebles escolares** para escuelas de todo el país .
- **Construcción:** Más de **15.000 presos trabajan fuera de prisión** en labores de construcción, renovando escuelas, hospitales y otra infraestructura pública .
- **Agricultura y ganadería:** 800 internos trabajan en granjas penitenciarias para producir sus propios alimentos y hacer el sistema más autosostenible .
- **Taller automotriz:** 900 reos reparan y dan mantenimiento a la flota vehicular del sistema de salud y penitenciario .
- **Limpieza y mantenimiento:** 8.000 presos participan en jornadas de limpieza, fumigación y mantenimiento de hospitales .

Este modelo, que el presidente Nayib Bukele ha calificado como "el mejor sistema penitenciario del mundo", se fundamenta en los principios de orden, control y disciplina, y busca que los reclusos "paguen su deuda con la sociedad" a través del trabajo, a la vez que adquieren habilidades laborales que les faciliten su

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

reinserción . El programa está dirigido exclusivamente a reos de baja peligrosidad, excluyendo a violadores y asesinos .

La experiencia salvadoreña demuestra que un programa de trabajo penitenciario bien estructurado puede generar beneficios tangibles para la economía nacional, al tiempo que contribuye a la resocialización de los internos y a la reducción de la reincidencia. Este modelo resulta particularmente relevante para el presente proyecto de ley, en tanto busca que los privados de libertad en Colombia puedan, a través del trabajo productivo, contribuir a la sociedad y prepararse para una vida en libertad.

IV.2. CONTEXTO NACIONAL

Para describir la problemática en el contexto nacional, es necesario remitirse a las cifras de Tobón (2017), quien señala que el 7,9% del total de los internos condenados vuelven a ingresar al sistema dentro del año siguiente a su salida, cifra que aumenta a 21% a los cinco años. Para el año 2025, según el tablero del INPEC, de las 84.929 personas condenadas intramurales, el 25,02% (21.226 personas) han sido reincidentes. De aquellos que se encuentran cumpliendo la pena en prisión domiciliaria (20.953 personas), el 17,76% reinciden, y de los condenados bajo vigilancia (6.142 personas), el 13,58% reinciden. La mayor proporción de reincidencias se registra en las regionales Central, Occidente y Noroeste [INPEC, 2025].

Según fuentes oficiales del INPEC (2025), la reincidencia se concentra en cinco delitos principales: hurto (20,29%), fabricación, tráfico y porte de armas de fuego (12,62%), tráfico de estupefacientes (11,95%), homicidio (11,42%) y concierto para delinquir (9,51%). Es importante señalar que el total de delitos es superior a la población reclusa, ya que un interno puede estar incurso en uno o más hechos punibles.

Conforme a las cifras, es evidente el incremento anual de la reincidencia en Colombia, lo cual evidencia la deficiencia en el diseño e implementación de la política criminal y en los procesos de resocialización. La Corte Constitucional ha señalado que la resocialización tiene una relación directa con la reincidencia, y que abandonar este enfoque convierte la cárcel en un "multiplicador de conflictos" que genera más delincuentes (Sentencia T-762, 2015, citada en Monsalve, 2021). Pese a las acciones determinadas desde la política criminal, "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" (Larrotta, Gaviria, Mora y Arenas, 2018, citados en Monsalve, 2021). Monsalve (2021) agrega que la resocialización juega un papel fundamental en la política criminal, pero que en el país los programas implementados no han sido ejemplares en su éxito.

Teniendo en cuenta las experiencias internacionales y los contados ejemplos de programas de resocialización en Colombia, el presente proyecto de ley pretende mejorar los procesos mediante los cuales los privados de la libertad logren una verdadera resocialización a través del aprendizaje y la participación en procesos productivos, como las colonias agrícolas.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Las colonias penales agrícolas, establecidas en el Código Penitenciario y Carcelario de Colombia (Ley 65 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 constituyen como estrategia fundamental e insustituible en la prevención integral del delito (Huertas, López y Malaver, 2012). Un claro ejemplo es la cárcel de Acacias (Meta), donde los internos trabajan al aire libre en cerca de 13 proyectos agropecuarios que incluyen ganadería, porcicultura, piscicultura y producción de lácteos. El Ministerio de Justicia señala que el objetivo 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.

El proyecto de colonias agrícolas busca expandirse a otras regiones del país, evaluando su posible implementación en los municipios de Chocontá o Pacho, en Cundinamarca. En la misma línea, el proyecto de la nueva Cárcel de Barrancabermeja, adjudicado por \$280.000 millones de pesos, se llevará a cabo en un lote donado por la alcaldía, respondiendo a la filosofía de que las cárceles deben ser espacios de resocialización que permitan a los internos desarrollar habilidades para contribuir a la sociedad una vez recuperen su libertad.

IV.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, constituida el 6 de febrero de 2009. 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. Está conformada por capital estatal y privado, con un 99,9% de acciones de la Central de Inversiones CISA y un 0,1% de la Fundación Corporación Financiera de Occidente.

La SAE tiene como funciones la transparencia y confianza en la administración de activos, la actualización del inventario de bienes afectados con medidas cautelares y extinción de dominio, y la supervisión de la correcta administración y disposición de estos bienes. En 2023, la SAE logró el recaudo más alto en su historia, con \$806.000 millones de pesos, recursos destinados a la administración de activos incautados a las mafias en Colombia (SAE, 2024). Para el año 2024, la meta de recaudo fue superior a \$1 billón de pesos, y el Gobierno Nacional confirmó la entrega de 490 hectáreas de la SAE a familias campesinas de Sucre. Para el año 2025, la meta de recaudo es de \$473 mil millones, y en el primer trimestre se recaudó \$137 mil millones, equivalente al 29% de la meta anual.

Uno de los objetivos principales de la SAE es la restitución de tierras y bienes a las comunidades afectadas por actividades ilícitas, así como las donaciones de vehículos y maquinaria a entidades públicas para programas sociales, todo ello conforme a la Ley 1708 de 2014 de Extinción de Dominio. 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, el presente proyecto de ley vincula la destinación de inmuebles objeto de extinción de dominio a cargo de la SAE, para que los bienes bajo su custodia se destinen al fortalecimiento de las colonias agrícolas y a los procesos productivos en las instituciones penitenciarias.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

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, así como para los municipios adyacentes, sin perjuicio de las obligaciones del INPEC y la USPEC. De esta forma, el fortalecimiento del proyecto de cárceles productivas y colonias agrícolas no solo ayuda a resolver problemas como la delincuencia y el hacinamiento, sino que proporciona a los internos la oportunidad de aprender habilidades y ocupar productivamente su tiempo, promoviendo su rehabilitación y reintegración social, y reduciendo la reincidencia delictiva.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto de ley y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, el presente proyecto ley estatutaria no configura en principio un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, pues es un proyecto que no versa sobre derechos u obligaciones particulares.

Constitución Política de 1991

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado,

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016- 00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

Así las cosas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

Ley 5 de 1992

“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992”.

Frente al Proyecto de Ley, se considera que para el presente proyecto de ley no se genera interés. Lo anterior, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

V. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, establece en su artículo 7 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".

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que este proyecto no crea gastos obligatorios de apropiación inmediata, sino que autoriza al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales y ambientales a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir con el objeto de la ley. La financiación estará sujeta a las disponibilidades presupuestales anuales, al principio de sostenibilidad fiscal y al marco fiscal de mediano plazo.

Es importante tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó:

"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso [...] aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo" (Corte Constitucional, Sentencia C-490, 2011).

Además, la sentencia C-502 de 2007 puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. En consecuencia, el esfuerzo fiscal no puede ser utilizado como barrera insuperable para el desarrollo normativo.

Con base en lo anteriormente expuesto, se pone a consideración de la Honorable Cámara de Representantes la discusión y eventual aprobación del presente Proyecto de Ley.

VI. REFERENCIAS

- Arriagada Gajewski, I. (2013). Cárceles privadas: la superación del debate costo-beneficio. *Política criminal*, 8(15), 210-248. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992013000100006>
- 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*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48900840>
- López, A. M. P. (2016). Aproximación a la cárcel agrícola de Kassavetia. En M. Gutiérrez Quevedo & A. L. Moncayo Albornoz (eds.), *Retos y perspectivas de la*

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

política criminal. 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. *REVISTA CIENTÍFICA ECOCIENCIA*, 11(1), 91-105.
- Proyecto de Ley 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*, Proyecto de Ley 197 de 2024 Cámara, (2024). <https://www.camara.gov.co/proyectos-ley> (Nota: Se debe usar la URL específica si está disponible)
- Proyecto de Ley 065 de 2025 Cámara: *Por medio de la cual se adiciona la Ley 2446 de 2025 y se dictan otras disposiciones*, Proyecto de Ley 065 de 2025 Cámara, (2025). <https://www.camara.gov.co/proyectos-ley> (Nota: Se debe usar la URL específica si está disponible)SAE. (2024). *Informe de gestión 2023*. Sociedad de Activos Especiales.
- 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*. <https://wisconsinwatch.org/es/2024/01/prisión-estados-unidos-wisconsin-reclusos-fuerza-laboral-marcas-de-alimentos-mano-de-obra/>

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento de Chocó

ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA